



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Instituto de Investigaciones Sociales
Centro de Investigaciones sobre América del Norte
Centro Regional de Investigación Multidisciplinaria
Facultad de Estudios Superiores Acatlán**

**“LA ‘LEY TELEVISIVA’:
ELITES POLÍTICAS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN
EN LA COYUNTURA ELECTORAL DE 2006”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE
DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS y SOCIALES
ORIENTACIÓN CIENCIA POLÍTICA**

**P R E S E N T A
MTRA. MINERVA ISABEL PÉREZ ORTEGA**

COMITÉ TUTORIAL

**TUTORA PRINCIPAL: DRA. LUISA BEJAR ALGAZI
MIEMBROS: DRA. JACQUELINE PESCHARD MARISCAL
DRA. SILVIA GUTIÉRREZ VIDRIO
LECTORES: DR. RAÚL TREJO DELARBRE
DRA. FLAVIA FREIDENBERG**



Ciudad Universitaria

México, 2010.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Con amor a mi familia:
Cesáreo-Leticia, Otho el gordo y Gimena-Toño.*

*A mi amor:
Iñigo*

Agradecimientos

A mi Comité Tutorial:
Silvia Gutiérrez, Jacqueline Peschard, Raúl Trejo,
Flavia Freidenberg y Luisa Béjar.

A Judith Bokser, Manuel Alcántara, Artemio Abarca, Alfredo Andrade,
José Antonio Fernández y Jaime Reyes.

A Javier Corral, Jaime Cárdenas y Bety Solis.

**LA “LEY TELEVISIVA”: ELITES POLÍTICAS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN
EN LA COYUNTURA ELECTORAL DE 2006**

ÍNDICE

	Pág.
Introducción	
I REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA EN GOBIERNOS PRESIDENCIALES DIVIDIDOS	1
1. Sistemas de gobierno democráticos	2
1. 1. Proceso de democratización de un sistema de gobierno	6
1. 2. Democracia representativa	12
1. 3. Instituciones de estructuras democráticas representativas	17
1. 4. Actores políticos no institucionalizados y poderes fácticos	19
2. Representación en gobiernos presidenciales divididos	26
2. 1. División de poderes e incremento de la competitividad política	29
II. DEMOCRATIZACIÓN Y ENTRAMADO INSTITUCIONAL EN MÉXICO	33
1. Proceso de democratización: sucesión de reformas electorales	34
1. 1. Sistema de partidos y competitividad electoral	39
1. 2. Gobierno dividido: reajustes entre Ejecutivo y Legislativo	41
2. Pluralismo en el Poder Legislativo	46
2. 1. Estructura del Congreso de la Unión	47
2. 2. Procedimiento legislativo	53
2. 3. Poder Legislativo multipartidista	58
2. 4. Elites partidistas y disciplina parlamentaria	60
3. Autonomía del Poder Judicial	63
III. MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA ESFERA POLÍTICA MEXICANA	67
1. Medios de comunicación y gobierno	68
2. Legislación de medios de comunicación: reformas fallidas	74
2. 1. “Ley Mordaza” de 1997	76
2. 2. “Iniciativa ciudadana de Ley Federal de Radio y Televisión” y el “Acuerdo Presidencial sobre el Manejo del 12.5% de los Tiempos de Estado” (2002)	78
2. 3. Anteproyecto de modificación a Ley Federal de Radio y Televisión, y Telecomunicaciones de 2004	86
3. Medios de comunicación y campañas electorales	88
3. 1. La “ley Televisa en la coyuntura de las campañas electorales de 2006	93
IV LA “LEY TELEVISIVA” EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN	101
1. Cámara de Diputados, como cámara de origen	102
1. 1. Ausencia de debate en <i>Comisiones Unidas</i> de la cámara de origen	105
1. 2. En el pleno: acelerada aprobación unánime	107
2. Senado de la República: Ratificación pactada	110
2. 1. Audiencias Públicas en lugar de la <i>Primera Sesión de Lectura</i>	111
2. 2. En <i>Comisiones Unidas</i> : votación “con línea” en la <i>Segunda Sesión de Lectura</i>	118
2. 3. Debate y votación en el <i>Pleno</i> del Senado de la República	123
3. Aprobación de la “ley Televisa”: articulación de factores	125
3. 1. Complicidad de elites políticas y medios de comunicación	126
3. 1. 1. Elites políticas	127
3. 1. 2. Empresarios de medios de comunicación	128
3. 2. Integración del voto legislativo con fines particulares	132
3. 2. 1. Sistema electoral y elites partidarias	133
3. 2. 2. Estructura del Congreso de la Unión: elites parlamentarias	138
3. 3. Partidos políticos en competencia electoral	142
3. 3. 1. Campañas electorales y medios de comunicación	144
3. 4. Actores extraparlamentarios en procesos legislativos	147

3. 4. 1.	Papel unificador de las elites partidarias en el voto legislativo	148
3. 4. 2.	Resolución legislativa por canales informales	149
3. 4. 3.	Integración del voto parlamentario matizada por los intereses particulares que potencia una coyuntura electoral	150
3. 4. 4.	Escasa propensión de integrar a la ciudadanía al proceso de elaboración de leyes	151
4.	El Ejecutivo Federal convierte la iniciativa <i>Televisa</i> en ley	152
5.	Reformas a la LFRyT y a la LFT en seis directrices	154
V.	LA “LEY TELEVISIVA” EN LA SCJN: REVISIÓN DE LA LEY	165
1.	El Poder Judicial y el proceso de democratización mexicano	166
1. 2.	Controversias y acciones de inconstitucionalidad	167
2.	Resolución judicial y no por “vías políticas”	169
2. 1.	El debate constitucional de las normas	174
2. 2.	Sentencia constitucional	178
2. 3.	Consecuencias de la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad	184
	CONCLUSIONES	187
	Bibliografía	197
	Anexos	209

	ÍNDICE DE CUADROS	
1.	Procedimiento legislativo para revisión de Iniciativas de Ley	54
2.	Trayectoria de la “ley Televisa” en el Congreso de la Unión	58
3.	Coordinadores de las fracciones parlamentarias en la Cámara de Diputados	103
4.	La “ley Televisa” en la cámara de origen	109
5.	La “ley Televisa” en el Senado de la República	110
6.	Coordinadores de las fracciones parlamentarias en la Cámara de Senadores	119
7.	Presidentes de los CEN de los partidos políticos en 2006	119
8.	Votación final de las <i>Comisiones Unidas</i>	122
9.	Votación de la “ley Televisa” en el pleno de la Cámara de Senadores	125
10.	Grupos de poder político en el proceso de aprobación de la “ley Televisa”	127
11.	Medios de comunicación involucrados en la aprobación de la “ley Televisa”	130
12.	Legisladores con lugar en listas plurinominales que apoyaron la “ley Televisa”	136
13.	El paso de la “ley Televisa” por el Congreso de la Unión	141
14.	Violaciones constitucionales, según la Acción de Inconstitucionalidad (26/2006)	171

INTRODUCCIÓN

La fuerza expansiva de las telecomunicaciones como mecanismos de intermediación de los intereses de la acción política, ha hecho necesaria una reforma integral a la legislación de medios de comunicación masiva adecuada a las circunstancias políticas, sociales y técnicas de México. Desde 1977 algunos legisladores buscaron actualizar la legislación de radio y televisión formulada en 1960 por empresarios del ramo; con mayor empuje desde 1997, distintos grupos de legisladores, académicos, especialistas e incluso ciudadanos intentaron sin éxito, realizar reformas a las Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones.

En 2006, en el preámbulo de las elecciones presidenciales, el Congreso de la Unión aprobó aceleradamente, sin estimar trabajos ciudadanos y legislativos previos, un nuevo proyecto de iniciativa de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, y la Ley Federal de Telecomunicaciones, llamado coloquialmente “ley Televisa”. La iniciativa recibió este nombre porque establecía que las empresas que tenían concesiones para transmitir señales de radio y televisión, podían utilizar el espacio adicional que habrá en cada una de las frecuencias que el Estado mexicano libere para hacer la convergencia de televisión análoga a digital, para ofrecer servicios de telefonía, Internet y transmisión de datos; todo esto sin que el gobierno les pudiera requerir el pago adicional de derechos por la explotación de las frecuencias. En otras palabras, la denominación de “ley Televisa” reconocía las implicaciones de blindaje empresarial que las reformas otorgaban a los empresarios que tienen concesiones para explotar el espacio radioeléctrico con fines comerciales, además del Grupo Televisa.

El proceso legislativo comenzó con la presentación, el 22 de noviembre de 2005, a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión del proyecto de iniciativa que pretendía reformar parcialmente las leyes federales de radio y televisión, y de telecomunicaciones; allí se asignó a las *Comisiones Unidas* el análisis y discusión de la iniciativa, donde se realizó un *Dictamen Aprobado en Comisión* de la misma, y que integró el *Orden del día* del 1 de diciembre de 2005 del Pleno de la Cámara de Diputados. Allí el dictamen aprobatorio que realizaron las comisiones ordinarias de Comunicaciones y la de

Radio, Televisión y Cinematografía, se aprobó en menos de diez minutos, por unanimidad, sin lectura ni discusión parlamentaria (atendiendo a la *Proposición con punto de acuerdo de urgente u obvia resolución* que hizo del Presidente de la Mesa Directiva de esta cámara), apenas siete días después de haber recibido la iniciativa, y a pesar de sus importantes implicaciones.

Pocos días después, la iniciativa aprobada llegó a la Cámara de Senadores, donde siguió un proceso de revisión similar al de la cámara de origen. Solo tres meses más tarde y a pesar de las severas críticas de que la iniciativa recibió de diversos sectores de la sociedad, e incluso después de haber escuchado las sugerencias para mejorarla en las Audiencias Públicas que la cámara revisora promovió antes de comenzar su periodo ordinario de sesiones, el 31 de marzo del 2006, en el Pleno del Senado de la República, el proyecto de iniciativa se ratificó en sus términos originales por mayoría; se convirtió en Decreto de Ley y fue enviado al Ejecutivo Federal. Doce días más tarde, el 11 de abril de 2006, el Presidente de la República, sin realizarle modificaciones al Decreto de Ley que aprobaron los legisladores en el Congreso de la Unión, mandó su publicación en el Diario Oficial de la Federación para su aplicación.

Un proceso de modificación de una ley en México termina con su publicación en el Diario Oficial de la Federación; sin embargo, cinco semanas después, el 4 de mayo de 2006, un grupo de 47 senadores de la LIX Legislatura interpusieron una Acción de Inconstitucionalidad en contra del Decreto de ley que aprobaron sus compañeros, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), como último recurso para impedir su aplicación. Argumentaron que las reformas a las regulaciones de Radio y Televisión, así como a la de Telecomunicaciones aprobadas en el Congreso de la Unión violaban diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Casi un año después, la SCJN dictaminó que las reformas que aprobaron los legisladores de la LIX Legislatura son inconstitucionales y por lo tanto no son aplicables. Sentenció que la parte fundamental de la llamada "ley Televisa", al promover la concentración y la monopolización de los recursos tecnológicos, atenta contra los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No siendo el objetivo de esta investigación identificar los elementos jurídicos por los que se dictó la inconstitucionalidad de las reformas en materia de medios de comunicación, si se retomó el proceso de revisión constitucional que hicieron los ministros de la corte, como una posibilidad de elaborar una legislación que garantice el acceso igualitario a la información, necesario para la consolidación de un sistema de gobierno democrático.

La ausencia de debate y la acelerada aprobación de la denominada “ley Televisa” por parte de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados reveló la presencia de un sistema de incentivos y frenos que facilita integración del voto legislativo a través de las elites parlamentarias, y que sirve para apoyar la postura política definida por las dirigencias partidarias. En el Senado de la República, la integración del voto legislativo, si bien también fue exitosa, manifestó cierta confrontación de posiciones políticas enmarcadas por la contienda electoral de 2006. Por un lado, estaban los legisladores que decidieron apoyar los intereses particulares e inmediatos de las elites políticas y de los concesionarios de medios de comunicación; por el otro, estaba el grupo de senadores que defendió los argumentos que dieron origen a la controversia constitucional.

La apresurada aprobación de la “ley Televisa” fue muy controvertida por varios factores. En la cámara de origen, destacó que no se contemplaron trabajos legislativos y ciudadanos previos, así como que la votación unánime y aprobatoria del dictamen positivo que hizo la Comisión Unida en el Pleno de la Cámara de Diputados, se realizó en menos de diez minutos, sin lectura ni discusión previas. En la cámara revisora resaltó que a pesar de severas críticas y múltiples sugerencias para mejorarla, el dictamen fue aprobado, aunque sin total disciplina, por la mayoría de los senadores.

Además, la aprobación se realizó en la coyuntura de las campañas electorales de 2006. El momento fue cuidadosamente seleccionado por los concesionarios de medios de comunicación, quienes aprovecharon la coyuntura electoral para negociar con las dirigencias de los partidos políticos en contienda la orientación del voto legislativo. Es decir, estos grupos de poder político y económico se valieron de las definiciones institucionales que promueven la formación de elites parlamentarias (que serán estudiadas a lo largo de la tesis), para integrar el voto legislativo a su conveniencia.

Otros elementos de controversia, resultaron el tiempo en que se aprobó, así como del contenido de la iniciativa de ley, que en términos generales, no otorgaba al Estado Mexicano la rectoría sobre el uso concesionado del espectro radioeléctrico, ni precisaba la obligatoriedad de los empresarios de medios de comunicación de remunerarlo por la explotación adicional de frecuencias radioeléctricas. Al contrario, la dejaba en manos de las empresas privadas (las cuales ya poseen la mayor parte); al tiempo que inhibía la competencia y fomentaba el monopolio de los concesionarios de medios de comunicación.

Por lo tanto, la pregunta que guía esta investigación es, en la coyuntura de las campañas electorales de 2006, ¿qué factores limitaron la capacidad del Poder Legislativo para

reformular la legislación de medios de comunicación, de modo que ésta garantizara al Estado mexicano el control sobre el uso concesionado del espacio radioeléctrico?

Desde que el Congreso de la Unión es plural (en la Cámara de Diputados desde 1997 y en el Senado de la República desde 2000), ha dejado de ser un legitimador de las decisiones del presidente de la República y actualmente es una instancia pluralista de discusión, deliberación y aprobación (o rechazo) de leyes. Sin embargo, la conducta disciplinada (a pesar de destacables excepciones) de los legisladores que aprobaron la “ley Televisa” se explica por la prevalencia de intereses de grupos políticos y económicos, los cuales en la coyuntura de las campañas electorales aprovecharon las normativas del sistema electoral, para anular el debate legislativo.

Así, el acuerdo tácito y a corto plazo que estableció la industria de medios de comunicación con las dirigencias políticas, para aprobar la iniciativa denominada “ley Televisa” señala lo que puede ser una tendencia en México en el proceso de toma de decisiones legislativas: la intervención de actores extraparlamentarios que buscan influir en el proceso de toma de decisiones legislativas, con el único objetivo de su beneficio particular a través de ellas.

Por lo antes expresado, esta investigación tiene el principal propósito de *identificar que el proceso legislativo por el que se aprobó la iniciativa de ley que modificaba parcialmente las leyes federales de Radio y Televisión, y la de Telecomunicaciones, en el marco de las campañas electorales de 2006, resultó del acuerdo que estableció la industria de medios de comunicación con las elites políticas en contienda electoral, y estuvo definido por el intercambio de beneficios mutuos.*

Para lograrlo, se plantean tres objetivos específicos:

1. Determinar que la alianza que establecieron las elites políticas y los concesionarios de medios de comunicación tuvo la finalidad de disciplinar la conducta legislativa, y así aprobar sin modificaciones la llamada “ley Televisa.
2. Señalar que el diseño institucional mexicano –al cual promueve la formación de cúpulas de poder político con capacidad de cohesionar la conducta legislativa-, así como los objetivos exclusivos e inmediatos de los partidos políticos inmersos en la campaña electoral de 2006, propiciaron la mencionada alianza entre elites y concesionarios.
3. Identificar que la Sentencia de Inconstitucionalidad que dictó la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la llamada “ley Televisa” resultó de un ejercicio de revisión constitucional; que además dio muestra de la autonomía de la función de control institucional del Poder Judicial de la Federación en la estructura del Estado mexicano.

El estudio se ubica desde el 25 de noviembre de 2005, cuando se presentó en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y hasta el 7 de junio de 2007, cuando se dio a la conocer la Sentencia de Inconstitucionalidad que dictó la Suprema Corte de Justicia de la Nación al Decreto de Ley. Asimismo, el análisis e interpretación de los resultados se respalda en la línea teórica del neoinstitucionalismo y en el marco histórico social mexicano desde que comenzó su proceso de democratización (con aplicación de las reformas de 1977). El primero señala las principales contribuciones teóricas de la ciencia política para la definición de nociones como transición democrática, gobierno recientemente democratizado, democracia representativa, gobierno dividido, así como la adaptabilidad de sus instituciones legislativas para tomar decisiones en contextos pluripartidistas desde el pensamiento neoinstitucionalista, que al retomar los postulados de la escuela neoclásica de la economía política, se sustenta en el individualismo metodológico inherente a la teoría de la acción racional y utiliza como técnicas de análisis la teoría de juegos (Elster, 1990). Por su parte, el marco histórico social delinea los cambios que la estructura de gobierno mexicano ha sufrido desde que inició su proceso de democratización, y que definen una nueva forma de distribución del poder político. Se pone especial énfasis en la descripción del cambio en las relaciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y el proceso de elaboración de leyes en un contexto plural.

De manera, la investigación se estructura en cinco capítulos. En el primero de ellos, denominado *Representación democrática en gobiernos presidenciales divididos*, aparecen los conceptos teóricos en los que se basa esta investigación; en el segundo capítulo *Democratización y entramado institucional en México*, se hace una descripción del contexto social y político en que se enmarca el objeto de estudio; el tercero *Medios de comunicación en la esfera política mexicana* presenta una descripción de la relación que históricamente han establecido los empresarios de medios de comunicación con el gobierno mexicano, así como los intentos de modificar la legislación en materia de medios de comunicación. El cuarto capítulo *La "ley Televisa" en el Congreso de la Unión*, analiza el proceso que realizó la LIX Legislatura del Congreso de la Unión y por el cual se aprobó aceleradamente y en sus términos originales la denominada "ley Televisa". Se señala que, en la coyuntura de las campañas electorales de 2006, la conducta legislativa disciplinada respondió a intereses específicos de las elites políticas en contienda electoral y a los empresarios de medios de comunicación, quienes establecieron una alianza temporal y tácita para lograrlo. En el capítulo cinco *La "ley Televisa" en la SCJN: Revisión constitucional* se precisa que la Sentencia de Inconstitucionalidad a la Ley Televisa respondió a un ejercicio de revisión constitucional, lo cual además indicó que la resolución

de asuntos públicos por vías jurídicas y no políticas es muestra de que ciertos órganos del Estado, aún carecen de mecanismos institucionales que les permitan formular legislaciones que procuren el interés general.

I. REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA EN GOBIERNOS PRESIDENCIALES DIVIDIDOS

Introducción

Desde finales del siglo pasado el proceso de globalización que abre e internacionaliza los mercados financieros, entre otras consecuencias, ha transformado el proyecto de gobierno histórico liberal y socialdemócrata hacia uno neoliberal, al tiempo que ha modificado los fundamentos del desarrollo nacionalista, así como el llamado “estado de bienestar” en muchas regiones del mundo. Los efectos de la mundialización de las actividades económicas, además, han contribuido a la expansión de la desigualdad social. En el mismo sentido, y como resultado de la reducción del margen de acción de la política, y del incremento de la influencia de actores no legitimados democráticamente, se han provocado severas crisis de representación política, así como diversos cuestionamientos sobre la viabilidad de un modelo político que satisfaga las necesidades sociales contemporáneas.

La expansión de la democracia como sistema de gobierno en las grandes y complejas sociedades contemporáneas, ha provocado la incorporación de nuevas propuestas teóricas al acervo del concepto de democracia representativa. Especialistas de diversas disciplinas enfocan el concepto de diferentes maneras; sin embargo, para los objetivos de esta investigación se retoman las definiciones que lo significan como una forma de estructurar un sistema de gobierno, sus instituciones políticas y como un modo de vida. Por lo tanto, el objetivo de este capítulo es señalar las principales contribuciones teóricas de la ciencia política para la construcción de un marco conceptual que aclare las nociones de sistema de gobierno recientemente democratizado, y la de representación democrática en sistemas de gobierno presidenciales divididos; así como la adaptabilidad de sus instituciones legislativas para tomar decisiones en función de los ciudadanos y no de los grupos de poder político o económico, en contextos pluripartidistas. Para ello se utiliza la corriente de pensamiento neoinstitucionalista, que al retomar los postulados de la escuela neoclásica de la economía política, se sustenta en el individualismo metodológico inherente a la teoría de la acción racional y utiliza como técnicas de análisis la teoría de juegos (Elster, 1990: 93). Además, esta corriente propone el estudio de las *instituciones* definidas por North (1993: 13) como “las reglas del juego en una sociedad” que limitan y estructura la interacción humana.

1. SISTEMAS DE GOBIERNO DEMOCRÁTICOS

Existen muchas definiciones de democracia como procedimiento político mediante el cual los ciudadanos designan periódicamente a los individuos que deberán tomar, a nombre suyo, las decisiones políticas siguiendo reglas fijas y establecidas. Es decir, la conciben como un método de regulación de la competencia por el poder, a través de un marco institucional; por ejemplo, para Schumpeter “el método democrático es un sistema institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una competencia por el voto” (1983: 343). Es decir, este autor entendió la democracia alejada de la soberanía popular y como un método institucional para alcanzar decisiones políticas y administrativas.

Sin embargo en la actualidad, la Ciencia Política debate la pertinencia de replantear la definición empírica y largamente dominante de la democracia fuertemente vinculadas a los procesos electorales; específicamente en cuanto a la función de su idoneidad y de sus expectativas, dentro de contextos contemporáneos.

Ante la dificultad de identificar una sola noción de democracia como sistema de gobierno desde una corriente concreta de pensamiento, de forma breve se presentan algunas perspectivas, que pretenden esclarecer el concepto, a partir del planteamiento democrático del principio igualitario. Se comienza con la noción de democracia de Sartori, quien en su definición resalta la importancia de valores como la libertad, la igualdad, la tolerancia, el respeto por el pluralismo, los derechos humanos en general, la dignidad de las minorías, así como el reconocimiento de la existencia de minorías (en relación con las mayorías) y no solo la competencia electoral. Así, para este especialista la democracia es un principio de legitimidad del poder, procedente de la autoridad derivada del “demo” o pueblo y se basa en el consenso verificado (no presunto) de los ciudadanos. Es decir, considera que en las democracias el poder está legitimado y condicionado a la revocación, expresada por elecciones libres y recurrentes; o en otras palabras, la titularidad del poder la tiene el pueblo.

Dado que la democracia como sistema político se relaciona tanto con esta titularidad como con el ejercicio del poder, el problema de la legitimación del poder no radica en su titularidad, sino en su ejercicio. Para Sartori, en colectividades pequeñas (como las asambleas en la ciudad-estado de la Grecia antigua), la interacción directa de los ciudadanos fue posible, y por ello, la titularidad y el ejercicio del poder permanecían unidos; pero en los grandes y complejos estados modernos esta práctica es imposible y entonces se hace necesario separar la titularidad del ejercicio del poder. Es decir, actualmente se hace necesaria la creación de instituciones que den forma a la democracia representativa.

Así, un sistema político democrático moderno que incluye procesos e instituciones varias, siguiendo a Sartori, es móvil y perfectible. En sus palabras: cuanto más se democratiza una democracia, tanto más se eleva la apuesta.

Sobre la línea que pretende establecer una brevísima definición respecto a sistemas de gobierno democrático, además de Sartori se retoma a Morlino, para quien el concepto de democracia debe vincular sus aspectos empírico y procedimental; y su análisis debe suponer la identificación de las preferencias ciudadanas. Para ello introduce la variable acuerdo-compromiso frente al principio mayoritario, cuya aplicación ha sido de gran importancia en las últimas décadas. En la trayectoria de pensamiento de Kelsen, Shumpeter, Dahl, Bobbio y Sartori, Morlino define democracia como un método o un conjunto de reglas de juego que sirven para permitir la participación y la competición a todos los ciudadanos; “en donde las reglas sustentan en estructuras y procedimientos que permiten la resolución pacífica de los conflictos a través de diversas modalidades, y que garantizan, en medidas diferentes y empíricamente en cada caso, los derechos políticos y civiles –derecho de voto, libertad de pensamiento, palabra, imprenta, libertad de organización y asociación, etc.-” (2004: 8).

Lo anterior deriva en las dimensiones de comportamiento y actitud, que limitan a algún actor significativo de gastar recursos para alcanzar sus objetivos mediante vías no democráticas y que además permitirán el establecimiento de una percepción generalizada de la instauración de la democracia, y en consecuencia, que las cuestiones de interés público serán debatibles dentro de este marco procedimental. Así, la legitimación democrática consiste en el respeto de los acuerdos tomados por los actores políticos significativos y bajo ciertas reglas que normarán el juego futuro, tanto para dichos actores como la población en general.

También se utiliza la definición que hace Dahl de un sistema de gobierno democrático, a partir de la igualdad política como valor principal, atendiendo a la advertencia del autor respecto a que las instituciones de las democracias más antiguas han evidenciado limitaciones en la consecución de dicho requisito. Para Dahl, aunque existan constituciones y regímenes que pretendan considerarse democráticos, éstos no lo serán mientras no se fundamenten en el valor máximo de la igualdad política que aparece cuando los miembros de una determinada asociación sean considerados políticamente iguales.

A partir de un análisis empírico de la democracia a través de la historia, Dahl establece dos elementos que propician las prácticas democráticas; el primero es la participación mediante el ejercicio efectivo de los derechos políticos, mientras que el segundo es el debate público sobre las alternativas (planteadas por los partidos en competencia) para diferenciar entre la función que cumplen los derechos políticos y los sociales. Sobre estos elementos configura dos dimensiones de la democracia: la ideal y la real, que explica detalladamente en su obra *La poliarquía* (1989);¹ allí define la democracia ideal como la correspondencia entre las demandas de los ciudadanos y las capacidades de respuesta de los gobiernos. Además establece seis elementos mínimos para catalogar una forma de gobierno democrático real o *poliarcal* o que también puede llamarse *poliarquía*.

El autor destaca que una *poliarquía* se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud de un gobierno para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. Para lo cual es fundamental que todos los ciudadanos tengan igual oportunidad para formular sus preferencias; manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, es decir de manera individual y/o colectivamente; y finalmente, recibir por parte del gobierno igualdad de trato. En otras palabras, un gobierno *poliarcal* no debe hacer discriminación alguna entre sus ciudadanos por causa del contenido o el origen de sus preferencias.

Según Dahl, estas tres condiciones básicas democráticas, deben ir acompañadas por ocho garantías: 1) Libertad de asociación y organización; 2) Libertad de pensamiento y expresión; 3) Derecho de sufragio activo y pasivo; 4) Derecho a competir por el apoyo electoral; 5) Fuentes alternativas de información accesibles; 6) Elecciones periódicas libres y justas, que produzcan mandatos limitados, y; 7) Existencia de instituciones que controlen y hagan depender las políticas gubernamentales del voto y de otras expresiones de preferencias.

Así, para Dahl existen Estados con democracias reales o consolidadas que manifiestan elementos poliárquicos, a pesar de que todavía trabajen para alcanzar los criterios planteados como ideales de una democracia. Es decir, la democracia es una poliarquía en la que diferentes grupos compiten por el poder político, sometidos a determinadas reglas que dotan condiciones de igualdad a los competidores, así como información a los ciudadanos para optar por alguno de ellos.

¹ Este término deriva de palabras griegas que significan "muchos" y "gobierno", con lo que se distingue así del gobierno de uno (monarquía), y del gobierno de pocos (aristocracia u oligarquía), así como de la democracia representativa con sufragio restringido del siglo XIX y de las democracias y repúblicas más antiguas. Por lo que poliarquía se entiende como gobierno de muchos.

Finalmente y para complementar la noción de sistema de gobierno democrático, se utiliza la propuesta teórica de Ferrajoli, para quien la democracia solo puede ser entendida a través de la integración de dos dimensiones, una formal y una sustancial. Para este autor, la democracia formal es un conjunto de reglas para tomar decisiones y no persigue valores determinados; es decir, “corresponde a una concepción formal de la validez de las normas como mera existencia” (2006: 24). O en otras palabras, es un método de formación de las decisiones colectivas “precisamente, en el conjunto de las reglas que atribuyen al pueblo, y por lo tanto a la mayoría de sus miembros, el poder —directo o a través de representantes— de asumir decisiones” (*Ibid.*:25).

A través de la denominada perspectiva garantista, Ferrajoli introduce la noción de democracia sustancial, fuertemente vinculada a la limitación del poder, mediante el aseguramiento (por parte de un gobierno) de los derechos de libertad y la protección de los derechos sociales. Es decir, el autor considera que el poder político estará limitado cuando el ciudadano sea libre y esté seguro de la satisfacción de sus necesidades primordiales (o de sus derechos sociales). Esta forma de democracia se sostiene en los valores de los derechos fundamentales, ya que es “garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos y no simplemente de la omnipotencia de la mayoría, [por lo tanto] requiere que se admita la posibilidad de antinomias y de lagunas generadas por la introducción de límites y vínculos sustanciales —ya sean negativos, como los derechos de libertad, o como positivos, como condiciones de validez de las decisiones de la mayoría” (*Ibid.*: 25).

Así, para Ferrajoli la democracia sustancial es el Estado de derecho garantista, ya que es un mecanismo de protección de los derechos fundamentales, al designar los límites de la actuación y omisión de un órgano de decisión en defensa de los derechos fundamentales. Es sus palabras: “llamaré democracia sustancial o social al ‘Estado de derecho’ dotado de garantías efectivas, tanto liberales como sociales”.² En este punto es importante destacar que la democracia sustancial no es sinónimo de derechos fundamentales, sino que es un medio para resguardarlos. Asimismo se señala que la democracia y el Estado de derecho no están necesariamente relacionados, ya que este último puede existir sin el respaldo de la democracia y ésta, por si sola no garantiza un Estado de derecho, pues éste sólo puede existir en la medida en que se impongan las obligaciones y limitaciones a favor del individuo. Así, la democracia sustancial limita el poder de la democracia formal, que al descansar en las mayorías es democrático.

² Para ampliar la información sobre los postulados de la Teoría Garantista, puede consultarse la obra del italiano Luigi Ferrajoli.

En esta investigación, sobre los postulados antes mencionados, se reconocen como gobiernos democráticos aquellos en donde se observa la presencia de un Estado de derecho igualitario, es decir, donde se garanticen las libertades y las modalidades de expresión de la sociedad. Siguiendo a Adela Cortina (2003: 411-412), la democracia es “un proceso de construcción permanente, en búsqueda de los principios y valores que la conforman: el principio de la igualdad intrínseca de todos los miembros de la comunidad política y el principio de la autonomía personal”.

1. 1. Proceso de democratización de un sistema de gobierno

Numerosos estudios han demostrado que la transición política ha sido la forma de acceso al proceso de democratización de diferentes sistemas de gobierno, así como ha sido el camino idóneo para superar los regímenes no democráticos, autoritarios o totalitarios (Schedler, 1998). En la actualidad, investigaciones teóricas y empíricas, además de atender el estudio de la transición democrática, se concentran en el proceso de consolidación, por ser la etapa más difícil en la concreción de un sistema de gobierno democrático; e incluso cada vez más se debate sobre la calidad de la democracia en países democráticamente consolidados. A continuación se ofrece una breve descripción de la noción de transición democrática, para después desarrollar con mayor profundidad la de consolidación democrática.

La bibliografía sobre la transición a la democracia desde el ámbito de la Ciencia Política es muy extensa.³ Desde una perspectiva general, la noción de transición democrática refiere un proceso de cambio mediante el cual un régimen preexistente (ya sea político o económico, o incluso en otros ámbitos), es reemplazado por otro; implica la sustitución de los valores, normas, reglas de juego e instituciones asociados a éste por otros(as) diferentes (Santamaría, 1982: 372). Sin embargo, en esta investigación para identificar y diferenciar el proceso de transición de un gobierno autoritario a uno democrático, y un gobierno con rasgos democráticos, resultado de la transformación de reglas y mecanismos competencia política, se siguen las ideas de Przeworski (1992) y Morlino (1992). Ambos identifican el proceso de democratización de un sistema de gobierno como consecuencia de la interacción de complejas relaciones entre diversos actores e instituciones (de los ámbitos políticos y sociales), a través de un periodo de tiempo.

³ Entre los clásicos debe citarse a: O'Donnell, Guillermo *et al.* (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1988, 4 Vols.; Huntington, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991; Linz, Juan y Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.

Para Przeworski la transición de un sistema de gobierno autoritario a uno democrático es un proceso “cuyas diferentes etapas se configuran a partir de situaciones estratégicas o coyunturas caracterizadas por la presencia de fuerzas políticas particulares que actúan movidas por intereses que se congojan para dar lugar a mezclas diversas de conflicto y coordinación con base en condiciones generadas en el pasado que pueden inclusive mostrar un origen exógeno del problema” (1995: 138). Este autor destaca que en las llamadas “nuevas democracias”, como las de América Latina, existen amplios sectores de la población imposibilitados para ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones ciudadanas. Esta situación provoca que la democracia perdida de sentido esencial.

Respecto a transición democrática de un sistema de gobierno, Morlino sobre ideas de Linz, comienza estableciendo un régimen autoritario como un sistema político con “un pluralismo político limitado y no responsable; sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad peculiar); carente de una movilización política intensa o extensa (excepto en algunos puntos de su evolución), y en los que un líder (o si acaso un grupo reducido) ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en la realidad bastante predecibles” (1993: 234). Para el autor este tipo de régimen no reconoce ni autonomía ni independencia a la sociedad, e implica la existencia de eficaces aparatos represivos, así como la ausencia de estructuras de movilización social.

El cambio de las reglas y de los mecanismos de participación y comportamiento político, aunado a la presencia de otros acontecimientos, constituye un proceso de transición que podría evolucionar hacia una consolidación democrática. Por ello, Morlino define el proceso de transición democrática como el establecimiento y adaptación de las estructuras democráticas, normas y relaciones entre régimen y sociedad civil, y que permiten al propio régimen democrático, ganar legitimidad y autonomía (Cansino, 2005: 199). Es decir, Morlino refiere estrictamente el proceso de transición democrática como “los momentos fluidos y confusos en que están a punto de surgir las nuevas estructuras democráticas, pero al mismo tiempo permanecen algunas estructuras propias del antiguo régimen, o bien si se concentra en unos cuantos acontecimientos, pocos y rápidos, como los que caracterizan un golpe de Estado” (1994: 104). Concibe el proceso de transición democrática como un período ambiguo e intermedio en el que en régimen de gobierno abandona algunas de las características del anterior ordenamiento institucional, sin que por eso adquiera todas las características del nuevo modelo que se instaurará. Como puede observarse, su modelo de transición democrática implica “una ampliación completa y un reconocimiento real de

derechos ciudadanos, como son la aparición de nuevos partidos y organizaciones y la adopción de los principales procedimientos e instituciones democráticas” (*Ibid.*: 106).

Sin embargo, la transición democrática no es el paso último en el proceso de cambio; después de la transición política, según Morlino, pueden suceder dos cosas. Se puede presentar una *Persistencia inestable*, que es un momento en el que existen dos o más coaliciones políticas contrapuestas y ninguna logra imponerse, y el sistema entra en crisis; o puede presentarse una fase de *Instauración democrática*, que es una “adaptación-congelación de estructuras y normas democráticas que son aceptadas como legítimas, en parte o del todo, por la sociedad civil [que] se desarrolla en direcciones diferentes y alcanza tal refuerzo de aquellas instituciones y normas como para permitir su persistencia” (*Ibid.*: 106), que podría llevar a una *Consolidación democrática*.

La *Instauración de la democracia* se caracteriza por ser una fase en la que es posible la creación de nuevas estructuras y procedimientos que solucionen los problemas urgentes de la sociedad heredados del régimen anterior, mediante la toma de decisiones que, entre otras, implica el control de los recursos. Este proceso innovador, caracterizado por la fijación de algunos aspectos que persistirán a lo largo de los años, también puede denominarse *Construcción de Estado* porque allí se generan las estructuras administrativas funcionales que se necesitarán para la ejecución de las decisiones.

La fase de *Construcción de Estado* es posterior a la de transición aunque tampoco es la última; en numerosas ocasiones el autor aclara que estos fenómenos no se siguen con necesaria linealidad. Sólo en algunas ocasiones esta fase puede desembocar en otra denominada *Consolidación democrática*, y que puede constituir un cambio de dirección dentro del proceso de instauración o en una nueva crisis del sistema político. Es decir, ésta es sólo uno de los posibles resultados de la instauración, y comienza cuando cada una de las nuevas instituciones y normas del sistema están ya creadas, o restauradas, y empiezan a funcionar” (Morlino, 1994: 112). La *Consolidación democrática* puede definirse como el proceso de cristalización y de adaptación de las distintas estructuras y normas democráticas, provocado por el transcurso del tiempo, a pesar de crisis, rupturas y cambios (*Ibid.*: 113). En otras palabras, este autor considera que, si las estructuras se adaptan, las instituciones y los procedimientos propios de un régimen democrático se fijarán y se consolidarán. Sin embargo, también puede ocurrir lo contrario:

“Si el régimen tiene desórdenes civiles, oposiciones fuertes, problemas cruciales sin resolver, y sobre todo si en el interior de la coalición dominante existe un conflicto acerca de las maneras de recomponer las fracturas fundamentales y, además, los mismos actores políticos apenas disponen de recursos coercitivos y de influencia suficientes para mantener el régimen, entonces nos encontramos decididamente frente a una consolidación débil cuyo resultado es la persistencia inestable” (*Ibid.*: 114).

Sobre lo anterior es posible afirmar que la fase llamada de *Consolidación democrática* se puede producir cuando un régimen de gobierno contempla las dimensiones funcionales de la representación de los distintos intereses; y significa “un refuerzo organizativo, fijación de la identidad de las diferentes organizaciones, incluso a niveles de elites, orientadas a la comunicación, expresión y manifestación de los distintos intereses” (Morlino, 2004: 107). Para ello, es fundamental la creación de acuerdos y compromisos, así como el reconocimiento de la oposición, de las elites y de los ciudadanos; también es necesario que la elite (o las elites) y los demás actores políticos reconozcan la legalidad del compromiso democrático.⁴

O'Donnell complementa las ideas sobre *Consolidación democrática* de Morlino. Desde el contexto de un gobierno democrático instaurado, ofrece la hipótesis de la “segunda transición”; la define como el funcionamiento efectivo de un régimen democrático, destacando los riesgos latentes de regresión autoritaria a los que constantemente se enfrenta una poliarquía en proceso de consolidación. Los denomina: “la ‘muerte súbita’ – como golpe de Estado- y la ‘muerte lenta’ –o erosión política-” (O’Donnell, 1998: 59-60). Para este autor, la *Consolidación democrática* constituye “otra institucionalización” –que las elecciones sean siempre institucionalizadas-, es decir, considera que la *poliarquía* o la democracia política estará “consolidada” sólo si existe la expectativa de que esta forma de gobierno se mantenga en un futuro indefinido y mediante procesos electorales limpios, competitivos y regulares; así como que esta expectativa sea compartida por la mayoría de los actores políticos y la opinión pública. Considera por ello que, si múltiples actores invierten estratégicamente sus recursos (suponiendo la continuidad de las elecciones y de las autoridades electas), entonces, es probable la existencia de la poliarquía.

Por su parte, Cárdenas considera que las transiciones a la democracia no concluyen cuando las elecciones se desarrollan en condiciones más o menos aceptables de limpieza y transparencia sino que finalizan cuando las reglas del juego político (de acceso y de ejercicio del poder público) son democráticas (2006: 29). Este autor manifiesta que el proceso de consolidación de un sistema democrático representativo puede ser entendido a partir de la comprensión de tres principios básicos: “1) el poder público debe tener su origen en la soberanía popular; 2) el poder debe estar limitado democráticamente; y 3) el

⁴ La descripción completa de cada una de las fases que enlista este autor pueden consultarse en *Los autoritarismos* de Leonardo Morlino.

poder público se justifica y legitima en su ejercicio si garantiza los derechos humanos, tanto los de libertad como los económicos, sociales y culturales”.⁵

Siguiendo a Cárdenas, se afirma que el proceso de consolidación de una democracia representativa incluye una profunda modificación de las instituciones políticas y sociales; exige mayor participación ciudadana; la creación de mecanismos de control institucional de los poderes formales y fácticos (públicos y privados); la utilización de procedimientos de deliberación en los ámbitos del poder público y en la sociedad; el establecimiento de mecanismos transparentes de rendición de cuentas institucionales y sociales, que se complementen con el de la construcción del Estado de derecho. Así, para que el Estado se posicione como promotor y defensor de los derechos fundamentales y del interés general, por encima de intereses parciales o fácticos, “es preciso comenzar a democratizar las instituciones tradicionales en el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para que éstas, como casi todo lo que existe, dejen de estar sujetas a la mercantilización del poder informal o del dinero” (2006: 7). Como se observa, para este autor es fundamental establecer parámetros jurídicos para hacer transparente la vida pública (y actores privados, cuyas actividades tengan influencia sobre la vida pública) formal e informal del país en donde “el criterio para exigir transparencia no debe ser el uso de recursos públicos por parte de los poderes fácticos sino igualmente la trascendencia de las instituciones privadas y sociales en la vida pública o en el aparato de Estado” (*Ibid.*: 9).

La actual concepción de democracia consolidada extrae sus principales rasgos definitorios del modelo liberal clásico, basado fundamentalmente en la representación agregativa de intereses y en la separación normativa de las dimensiones pública y privada del individuo. Sin embargo, es necesario notar un espacio intermedio después de la transición democrática, pero intermedio entre la consolidación y no consolidación democrática (Di Palma, 1988: 85). A este espacio, Ninou (1993: 119) da el nombre de *Radio de consolidación democrática*, que incluye consolidaciones democráticas parciales o “mínimas”, es decir, fases en que algunas estructuras del régimen político se consolidan, mientras que otras no lo hacen al mismo tiempo. Destaca que su funcionamiento está determinado por el reforzamiento de estructuras procedimentales de la competencia política, y por ello dejan pendientes temas como la reforma del Estado; así como por la reestructuración de relaciones entre los grupos de poder económico y los partidos políticos (Rustow, 1990: 112).

⁵ Este artículo de Cárdenas (2007) refiere situaciones particulares de México, sin embargo, se utiliza por ofrecer una definición del concepto de transición democrática.

En síntesis, un sistema de gobierno democrático es resultado de un proceso de cambio político de un régimen autoritario a otro más plural. Esta transición incluye fases que permiten a los actores políticos aprender a dialogar y a establecer reglas e instituciones de gobierno democráticos, a pesar de las dificultades para arraigarlas en un contexto de cultura política autoritaria. Asimismo, se requiere del impulso de la participación ciudadana para el asentamiento de una cultura democrática, que implica el ejercicio de las libertades de pensamiento, expresión e información de los ciudadanos, quienes deberán acotar los recursos necesarios de interlocutores para el gobierno.

El debate actual sobre la calidad de la democracia, incluye la participación ciudadana entre sus elementos y se le vincula con la rendición de cuentas, con el Estado de derecho y la lucha contra corrupción. Hagopian al respecto sostiene:

La calidad de una democracia no sólo implica protección de las libertades, de los derechos básicos, de la supremacía del Estado de derecho y de una igualdad básica, sino también de gobiernos que rindan cuentas (*accountability*) ante otros agentes del Estado y ante los ciudadanos, que sean responsivos (*responsive*) a las preferencias de éstos, que haya una competencia significativa por el poder y que los ciudadanos satisfechos participen en la vida política (Hagopian, 2005: 89).

En otras palabras, para considerar un régimen político democrático de calidad, es necesario tomar en cuenta la participación ciudadana, la competencia en condiciones de igualdad de los partidos políticos, la responsividad (*responsiveness*) y la rendición de cuentas (*accountability*). Para esta autora, la existencia de representación política es una característica fundamental de un sistema de gobierno democrático de calidad.

Por su parte, O'Donnell considera que lo relevante en un sistema de gobierno democrático es su calidad, incluso por encima del sufragio y de las reglas de los procesos políticos. Señala que los ciudadanos son la contrapartida individual de un régimen y de un estado democrático; apunta que “el conjunto de derechos sancionados en las constituciones modernas protege y potencia a los ciudadanos”. Así, “el fundamento de la ciudadanía es la premisa de la autonomía de todos los individuos y, consecuentemente, de su igualdad básica”. Es decir, una ciudadanía efectiva no se limita a votar sin coacción, si no que es una forma de relación entre ciudadanos y estado, así como de ciudadanos entre sí; en otras palabras: “Es una modalidad continua de relación, antes, durante y después de las elecciones, entre individuos protegidos y potenciados por su condición de ciudadanos” (O'Donnell, 1994: 13).

Por su parte, Morlino sostiene que para la existencia una democracia de calidad debe existir un *Mecanismo de subversión de la calidad*, que evitaría la manipulación de la ley por parte del gobierno, la utilización del gobierno de la ley como arma política y como mecanismo para privilegiar determinados intereses económicos. Además, añade las formas de rendición de cuentas horizontal y vertical, sobre un diseño institucional que permita la división de poderes; un sistema de partidos estable; una participación civil constante y medios de información imparciales. Para este autor la calidad en la democracia aparecerá cuando los gobiernos comiencen a legitimarse con una aplicación adecuada de la política recíproca, entre las acciones de gobierno y las demandas de la sociedad civil, que garantice que las formas específicas de reconocimiento e implementación de los derechos se funden siempre bajo las garantías de libertad e igualdad.⁶ Para Morlino, una democracia es de calidad cuando:

“Primero, presenta una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos. Una buena democracia es por tanto y ante todo un régimen ampliamente legitimado, que satisface completamente a los ciudadanos, cuando las instituciones tienen el completo apoyo de la sociedad civil. [...] Segundo, una buena democracia es aquella en la que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que la componen disfrutan de libertad e igualdad. [...] Tercero, en una buena democracia los propios ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo al gobierno de la Ley. Monitorean la eficiencia de la aplicación de las leyes vigentes, la eficiencia de las decisiones tomadas por el gobierno, la responsabilidad la rendición de cuentas políticas de los gobernantes electos, en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil.” (Morlino, 2005: 38).

1. 2. Democracia representativa

La superación de regímenes políticos autoritarios, ya sea por transiciones continuas o discontinuas (y a diferentes ritmos) ha modificado la esfera política, al tiempo que ha evidenciado las dificultades que conlleva el establecimiento de un sistema de gobierno democrático representativo.

Desde hace más de dos décadas, diversos especialistas discuten alrededor de las transformaciones de los sistemas de gobierno democráticos representativos, y han replanteado los principios en los que se asientan. En seguida se presentan de forma breve algunas propuestas teóricas para explicar la democracia representativa como forma de gobierno.

⁶ Esta información fue tomada de la transcripción de una entrevista realizada a Leonardo Morlino por David Gómez Álvarez para Iteso Magis, consultada en 2009.

Para Boaventura de Sousa Santos, la forma actual de la democracia representativa tiene su origen en la obra de Kelsen, quien la entendió como una suma de procedimientos al interior de los parlamentos; como un proceso dialéctico dentro del relativismo moral para resolver diferencias y crear normas (2004: 111).⁷

Por otro lado, en la propuesta teórica de Bobbio, la noción de democracia representativa supone una reducción del ideal teórico del autogobierno popular integral y de la autonomía individual plena, pues la poliarquía limita la competencia política a elites. En palabras del autor:

“No basta ni la atribución del derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un número muy alto de ciudadanos, ni la existencia de reglas procesales como las de la mayoría [sino que] que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una y otra (Bobbio, 1987: 24).

En términos generales para Bobbio, la democracia representativa implica que las deliberaciones colectivas “no son tomadas por quienes forman parte de ella sino por personas elegidas para este fin” (1987: 52). O en otras palabras: “El Estado representativo es un estado en el que las principales deliberaciones políticas son realizadas por representantes elegidos –no importa si los organismos donde se efectúan tales deliberaciones sean el Parlamento-, el presidente de la república, el Parlamento junto con los consejos regionales” (*Ibid.*: 52).

Bobbio destaca que no todo Estado representativo es democrático por el solo hecho de ser representativo. Considera que en las democracias occidentales el representante debe custodiar los intereses generales y no los personales; aunque la democracia se ve condicionada e incluso limitada por diversos fenómenos tales como los aparatos burocráticos, el elitismo tecnocrático y oligárquico de los dirigentes públicos y de diversos grupos de interés, la mediatización “e incluso la manipulación de la participación política popular dada la escasa información cívica contrastada existente y la pasividad general, [y] la privatización de lo público” (*Ibid.*: 63).⁸

Por su parte, Przeworski considera que los conceptos de *representación como mandato* y *representación como rendimiento de cuentas* constituyen la democracia representativa. La Representación como mandato refiere “una situación en que las políticas adoptadas por los gobernantes se conforman a sus plataformas electorales y éstas políticas son las que más

⁷ Para ampliar la información, se sugiere consultar texto de Hans Kelsen (1988).

⁸ Para Bobbio un representante es a una persona que: a) goza de la confianza del cuerpo electoral (una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia no es revocable); b) no es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la población y no los intereses particulares de esta o aquellas profesión.

convienen a los electores bajo las circunstancias observadas por los gobernantes” (1999: 233); así, para que exista la representación como mandato, son necesarias dos condiciones: 1) la coincidencia de los intereses entre los políticos y los electores; “casi todas las discusiones de la representación [...] suponen que la mejor manera de procurar la representación es eligiendo a políticos que de alguna manera reflejen o reproduzcan la composición del electorado” (*Ibid.*: 232), y; 2) El deseo de los políticos de ser elegidos y reelegidos; es decir, “Si los políticos que buscan la elección conocen la preferencia del elector decisivo, entonces ofrecen una plataforma que coincida con esta preferencia”; de donde la elección del gobernante responde a la elección de una política que representa la preferencia del elector decisivo y “enfrenta una amenaza creíble de ser castigado por desviarse del mandato” (*Ibid.*: 232).

Mientras que la noción de la Representación como rendimiento de cuentas ocurre cuando: 1) los electores votan por retener al gobernante actual sólo cuando este promueve su bien, y; 2) el gobernante escoge las políticas necesarias para que sea reelegido. Finalmente, para entender la representatividad de la democracia, esboza la *estructura básica de las instituciones representativas* de la siguiente manera: 1) se escoge a los gobernantes mediante elecciones; 2) si bien los ciudadanos son libres para discutir, criticar y reclamar en todo momento, no pueden decirle al gobierno que hacer; 3) el gobierno se divide en órganos separados que pueden controlarse los unos a los otros, y se sujeta a una constitución que le limita el poder; y 4) los gobernantes están sujetos a elecciones periódicas.

Para comprender la representatividad de la democracia, Przeworski esboza la *estructura básica de las instituciones representativas*; 1) en la que se escoge a los gobernantes mediante elecciones; 2) si bien los ciudadanos son libres para discutir, criticar y reclamar en todo momento, no pueden decirle al gobierno que hacer; 3) el gobierno se divide en órganos separados que pueden controlarse los unos a los otros, y se sujeta a una constitución que le limita el poder; y 4) los gobernantes están sujetos a elecciones periódicas. Sobre esta estructura, el autor sostiene que “la afirmación de que la democracia y la representación están relacionadas supone que bajo la democracia, los gobiernos son representativos porque se eligen: si hay libre competencia en las elecciones, si la participación es amplia y si los ciudadanos gozan de libertades políticas” (*Ibid.*: 233-234). Sin embargo, las elecciones no obligan a los políticos a ejecutar los deseos del electorado; mientras que si los ciudadanos no cuentan con suficiente información para evaluar al gobierno actual, la amenaza de la no reelección, no es suficiente elemento para motivar al gobierno a buscar actuar en el mejor interés del público.

En 1999 Dahl, a partir de trabajos empíricos, discutió sustancialmente el dilema de la democracia representativa y configuró elementos que propician las prácticas democráticas. De las diversas formas constitucionales y sistemas electorales de los países con democracias antiguas, estableció la estabilidad, derechos fundamentales, neutralidad, responsabilidad, representación equitativa, consenso informado, gobierno eficaz, decisiones competentes, transparencia y comprensibilidad, flexibilidad y legitimidad como criterios que influyen en la democracia de un país. La existencia de estos criterios y su gradualización en las constituciones de los países, posibilita la estabilidad de las instituciones democráticas representativas.

De su estudio, Dahl concluyó que el desplazamiento de las fronteras de la acción política ha generado fenómenos como: 1) la *partidocracia* y corporativización, que generan distorsiones en el funcionamiento de canales de mediación política entre sociedad y sistema político, que afectan el concepto de representación; 2) la tecnocracia, (o especialización y complejidad de la vida política), que tiende a apoyar las decisiones políticas en el “conocimiento experto” adscrito a instituciones particulares, y que las somete a una nueva forma de tutela; 3) la manipulación política, que para Dahl es una cuestión de publicidad y transparencia políticas, y refiere el creciente poder de los medios de comunicación en las sociedades políticas; 4) la colonización de la política por la economía, es decir, la debilidad de los instrumentos de dirección política frente a los imperativos del sistema económico, de entre cuyos efectos destaca la reducción de la capacidad redistributiva del Estado y en consecuencia el debilitamiento de la cohesión social; 5) los problemas de identidad; pero principalmente 6) el problema de clasificar una democracia como de calidad, y con ello, realizar la implícita reflexión de la evolución de la democracia como resultado de la potenciación de las condiciones que contribuyen a su mejoramiento o, ante la incapacidad de generar soluciones a sus desafíos, generará gestiones deficientes.

La democracia representativa, en sus orígenes, era una forma de gobierno en la que a través de un grupo de elegidos, se daría cabida a los diversos sectores de la sociedad. Actualmente este sistema institucional ha sido desbordado por las complejas y heterogéneas sociedades contemporáneas.

La creación de un sistema de gobierno de representación democrática, implica el fortalecimiento del sistema de partidos, la división de poderes, y la renovación de los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos puedan participar efectivamente de los

procesos decisorios. En algunos países, este sistema de gobierno no da voz a varios sectores de la sociedad.

Para Cárdenas, el sistema representativo tiene una falla de origen y es que sus creadores pretendieron desligar a sus representantes de sus representados. En América Latina, en los países recién independizados, las elites políticas procuraron limitar los poderes de la ciudadanía, así como reafirmar las capacidades y facultades de las dirigencias. O'Donnell denomina democracias delegativas a las democracias latinoamericanas, por la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, que las caracterizan (1999: 159). Añade que particularmente en México, el sistema representativo ha fracasado por múltiples razones. Por ejemplo, destaca que: “1) Es un sistema que no representa a muchos sectores relevantes de la sociedad; 2) es un sistema en donde los gobernantes y los gobernados se encuentran cada vez más alejados entre sí; 3) en un sistema que no ha servido para moderar el poder – el sistema de pesos y contrapesos- sino para otros poderes al margen del estado colonicen y privaticen las instituciones; 4) es un sistema que conduce a la parálisis y al vaciamiento de la democracia” (O'Donnell, 1999, citado en Cárdenas, 2008: 129).

El distanciamiento entre las instituciones de gobierno (los representantes) y la sociedad es cada vez mayor. Sartori considera que una democracia representativa es “un sistema de gobierno guiado y controlado por la opinión de los gobernados” (Sartori, 1998: 69), en donde la relación entre representantes y representados, históricamente se ha transformado. Esta representación presupone tres características básicas bajo las que se fomenta la ciudadanía (Sartori, 2000): 1) receptividad, en la que los parlamentarios escuchan a su electorado y ceden a sus demandas; 2) rendición de cuentas de los representantes y 3) la capacidad de los electores de destitución (en determinado momento) de los representantes.

Estas características entrañan problemas en cuanto su implantación real. Cada vez más existe un alto descrédito, ya no solo hacia los representantes políticos, sino en relación a la democracia liberal-representativa como instrumento de soberanía popular. Los partidos políticos (como organizaciones mediante las cuales se desarrolla la representación) se han convertido en formaciones oligárquicas que reducen considerablemente tanto la receptividad como la rendición de cuentas. Se han convertido impermeables a las demandas sociales de la población, estrechando la esfera pública.

1. 3. Instituciones de estructuras democráticas representativas

Para un gran número de investigadores como Pitkin (1969), Birch (1971), Dahl (1971), Bobbio (1986), Sartori (1989), Przeworski, Stokes y Manin (1999), Diamond y Gunther (2001), Stokes (2001), Samuels y Shugart (2003), la cuestión de la democracia representativa se materializa en el parlamento. Así, los Parlamentos son el espacio donde se da la representación política por excelencia y se sustancia la participación política convencional mediante los procesos electorales (ambas funciones trascendentales de la democracia).

Sin embargo, en la actualidad, los espacios y las funciones de representación y participación política están siendo muy cuestionadas, tanto teórica como empíricamente. Se cuestiona por ejemplo, si los mecanismos electorales mediante los que se conforman los parlamentos, impactan en su funcionamiento; si la existencia de listas abiertas o de circunscripciones uninominales producen perfiles de congresos diferentes a los de listas cerradas; si en la conformación del modelo de partidos políticos de un Estado, influyen las dimensiones territoriales, y la densidad ideológico- programático, y su grado de institucionalización. Incluso se ha llegado a utilizar el término de crisis de representación (que implica un desencanto sobre el funcionamiento de las democracias contemporáneas) en torno a las dificultades del electorado para controlar la gestión de sus representantes. Aquí es necesario señalar la influencia de otros factores como la oligarquización de los partidos políticos en su búsqueda del éxito electoral, la manipulación de la *accountability* desde las elites gobernantes, la degeneración del debate público, y la desafección política entre otros, ya que en sentido estricto el concepto de crisis de representación es diferente al concepto de crisis de democracia, o de valores democráticos (Putnam, Pharr y Dalton, 2000: 7).

En la práctica, la representación política como forma legislativa ha evidenciado una gran complejidad, y es difícil determinar si los parlamentos representan y responden a las demandas ciudadanas o se encuentran en crisis, así como los niveles de legitimación ciudadana. Sobre la función de los legisladores de representar a los ciudadanos en asuntos públicos, Linz enumera tres dimensiones: 1) la obligación de atender las expectativas ciudadanas y las demandas funcionales bajo ciertas restricciones; 2) las preferencias de los electores pueden ser corregidas o desechadas; 3) los legisladores deben someterse a la exigencia de convocar, informar, explicar y justificar las políticas acordadas en sustitución de los manifestado, e incluso asumir la responsabilidad de las derivaciones de sus decisiones, en los momentos electorales (Linz, 2002: 75). Para Luisa Béjar, una vez que se ha llevado a cabo la elección de representantes, “la integración del interés colectivo en la

ley demanda también la disponibilidad y operación de de procedimientos institucionales adecuados al propósito de confeccionar acuerdos aceptables entre fuerzas políticas plurales, comúnmente fragmentadas en su interior” (2006: 48). A esto se agrega que los partidos políticos no contribuyen a la consecución del compromiso de representación de las legislaturas. Porque éstos –a pesar de la diversificación de los intereses de la sociedad y de que poseen gran capacidad de estructuración de la agenda- “son mecanismos claves para la articulación e integración de intereses y para la formulación de políticas públicas, desde recintos parlamentarios” (Béjar, 2006: 270).

De esta forma, una vez que los legisladores han sido elegidos, su compromiso es en referencia a “un mandato obligatorio, no limitado al encargo de cuestiones concretas o previamente determinadas y exclusivamente orientado a atender el interés nacional o colectivo” (Garrorenna, 1991 y Pérez-Serrano, 1989; citados por Béjar, 2006: 271). Béjar explica que en México el proceso de representación actualmente no se encuentra en crisis, sino que se ha modificado en relación a los cambios del contexto político y social que implica el modelo institucional de la democracia liberal. Apunta sobre la representación parlamentaria: “Más propio resulta pensar [...] en el constante reacomodo de sus formas de expresión institucional al fin de hacer efectivos los valores y los propósitos perseguidos por el término, cuando la realidad así lo exige” (2006: 24).

Por varios años, los estudios sobre la estructura formal de las instituciones políticas han arrojado importantes resultados; sin embargo, actualmente es fundamental incluir la observación de otras prácticas que influyen en el funcionamiento de estas estructuras de organización política. Antes de llegar a ellas se ofrece una breve definición de instituciones políticas. Se parte de que éstas son entidades jurídico-sociales reglamentadas, sistematizadas y coordinadas por normas jurídicas con eficacia social organizadora (Zangara, 1959: 77). Verdú complementa esta afirmación de la siguiente manera: “la institución cobra vida, funciona realmente dentro de un cuadro político institucional; [...] la interconexión e interfuncionalidad de las instituciones políticas características del cuadro institucional, se refuerzan con la acción de usos y convenciones constitucionales que modulan determinados derechos y facultades” (1976: 34). Es decir, un grupo de instituciones establece y conserva entre sí, relaciones recíprocas que sirven como controles. El proceso de institucionalización política, por ser una integración predominantemente funcional, implica cierto grado de tecnificación, que explica Hauriou (1982), mediante la descripción de las fases de la institucionalización: 1) fundación; 2) desprendimiento de la idea del fundador; 3) acogida por los seguidores; 4) organización y consolidación. Así, en 18

esta investigación se entienden las instituciones políticas como entidades jurídicas y sociales, que organizan y aseguran duraderamente la realización del proceso de orientación política; para ello, se sirven de instrumentos técnicos oficios, facultades y funciones que aseguran permanentemente el cumplimiento de la orientación política.

Sobre lo anterior, en esta investigación se entienden las instituciones de las democracias representativas como formas políticas mediante las cuales la sociedad puede ejercer influencia y control en la vida del gobierno, siempre que se interrelacionen de manera tal que la división de funciones impida la concentración de poder en una sola institución.

De donde los principios básicos en que descansan las instituciones democráticas, siguiendo a Romero (1998) son: 1) la representación popular; 2) la separación de poderes; y finalmente, 3) la legalidad y la jerarquía de las normas. Así, en la práctica, las instituciones de un sistema de gobierno democrático representativo son en primer lugar el parlamento, entendido como un espacio de debate y de control del poder político, “donde las fuerzas que aspiran a ejercer el control de los principales resortes del Estado, vigilen y cuestionan a los que lo ejercen en el presente” (Romero, 1998: 95); en segundo lugar, el sistema de partidos políticos, concebidos como formas de agrupamiento de los intereses ciudadanos; y en tercer lugar, los procesos electorales equitativos (y por supuesto sus normativas). En este sentido, las reglas electorales son el marco general que limitan las normas del juego de una elección: para Romero, “la clave de la aceptación de las reglas, radica en que a pesar de que en una ronda determinada, los resultados sean adversos a alguna fuerza, esta puede jugar de nuevo en condiciones de equidad, para revertir el resultado de la ronda anterior” (1998: 100).

Así, un Estado cuyo sistema de gobierno sea la democracia representativa, se sirve de instituciones y normas que regulan la vida pública de sus ciudadanos. Sin embargo, además de las instituciones formales, existen otras de tipo informal, que por su capacidad de acción pueden denominarse poderes fácticos o “de hecho”.

1. 4. Actores políticos no institucionalizados y poderes fácticos

A finales del siglo pasado, los trabajos de O’Donnell (1986 y 1987), Lauth (2000), Helmke y Levitsky (2002), Auyero (2001), Freidenberg y Levitsky (2002), entre otros, abrieron desde la ciencia política una perspectiva novedosa que reestructura la existencia de instituciones informales, sobre el análisis de las instituciones informales, enfatizando sus diferencias.

Lauth (2000) explica que las instituciones formales están escritas y/o codificadas en un corpus de constituciones, leyes y reglamentaciones, por lo que su incumplimiento implica la aplicación de sanciones previstas, públicamente conocidas y a cargo del Estado, sus agencias o sus reglamentaciones particulares. Asimismo identifica que las instituciones informales, aunque no están escritas, sean conocidas y aceptadas por su propia efectividad y por las tradiciones que las originaron. Por su parte, North (1990) sostiene que las instituciones informales se encuentran en interacción constante con las formales y generan una red interconectada sobre la cual se modelan elecciones en los diferentes contextos.

A las instituciones informales, O'Donnell las denomina "la otra institucionalización" y refuerza la idea de las llamadas democracias de "la tercera ola" (como las de América Latina, por ejemplo), en las que la informalidad es un componente fundamental de su estructura política, porque otorga a sus integrantes la protección que un Estado Ausente no les brinda. Pone como ejemplos la corrupción, el clientelismo, el nepotismo, o las redes familiares, de amistad, religiosas o de ayuda mutua.

Helmke y Levitsky (2003) plantean una perspectiva teórica sobre instituciones informales relacionada con la de O'Donnell. Establecen las instituciones formales como procedimientos y reglas que estructuran la interacción social, ya que se encargan de incentivar o desincentivar el comportamiento político de los actores; mientras que refieren las instituciones informales como reglas compartidas, socialmente creadas y comunicadas fuera de los canales sancionados oficialmente (Helmke y Levitsky 2003: 194, y Batlle, 2008: 179). Estos autores analizan estas instituciones informales, a partir de cuatro aspectos: 1) la diferenciación entre las instituciones informales y las débiles; 2) la distinción entre comportamiento informal e institución (donde destaca la aceptación de una regla compartida e internalizadas); 3) la metodología de estudio diferenciada entre instituciones formales e informales; 4) la inconveniencia de utilizar la dimensión "cultura" en la definición de las instituciones informales.

Sobre estos puntos, estos autores plantean diferentes tipos de instituciones (formales o informales) en relación al grado de efectividad de los resultados de la institución, y al de efectividad de las instituciones formales relevantes, "cuestión que aclara el grado en que las reglas formales son reforzadas en la práctica" (Batlle, 2008: 181). Así, la interacción entre estas dimensiones genera instituciones de cuatro tipos: 1) las "complementarias", cuya función es garantizar la efectividad de las reglas formales; 2) las llamadas *acommodating informal institutions*, que fomentan incentivos que modifican los efectos de las reglas formales, sin violentarlas; 3) las "competidoras", que impiden la convivencia de distintas

reglas; y, 4) las “sustitutivas”, que suplantán a las instituciones formales, ante su incapacidad de lograr los objetivos para los que fueron creadas. Después de hacer esta clasificación, los autores hacen un balance de las principales áreas de la política democrática que pueden ser afectadas por las instituciones informales. Allí resalta la *accountability* democrática, la “gobernanza” democrática, la ciudadanía y el Estado de derecho.

Por su parte, Auyero vincula las instituciones informales con las estructuras informales, por considerar que éstas enmarcan las relaciones sociales. Se manifiesta por su revalorización y puja porque sean consideradas como un importante “lazo social”, ya que éstas “caminan de la mano de las estructuras formales, influyendo así, en el comportamiento y las decisiones de los actores sociales y políticos” (2002: 49). La corrupción, el clientelismo, el nepotismo, son algunos de los ejemplos más conocidos de esta institucionalidad informal, pero no son los únicos, también están las redes familiares, de amistad, religiosas o de ayuda mutua, que buscan darles a sus integrantes la protección que un estado ausente no otorga.

En las sociedades actuales abundan instituciones informales en el ámbito de la política. La utilización de estas prácticas informales aporta la flexibilidad necesaria para incrementar los márgenes de maniobra frente a las restricciones que caracterizan a las estructuras formales. Su importancia radica en su capacidad de influencia sobre el funcionamiento al interior de los partidos políticos, las instituciones que formulan las políticas, e incluso sobre los resultados electorales. Al respecto, Kitschelt (1989) señala que los partidos políticos, al ser subcoaliciones de grupos con intereses diversos, manifiestan que al interior de una misma organización (legislativa por ejemplo) es posible la prevalencia de distintos tipos de grupos en función de elementos diferenciados. Por ejemplo, en un sistema presidencial con gobierno dividido, el parlamento refleja a un conjunto de partidos en competencia (con intereses particulares, tanto individuales como colectivos), que no necesariamente se articulan con los objetivos formales. Esta diversidad de intereses convierte a la informalidad, en un tema fundamental en la integración de un político en un marco organizacional (Hernández Santana, 2003: 7).

Frente a la heterogeneidad de intereses en la esfera política, es fundamental estudiar además de las instituciones informales, a los actores políticos que por su capacidad de emprender acciones de bloqueo, se denominan *veto player's* o “jugadores con veto” (George Tsebelis, 1995: 219). Antes de definir este tipo de actores políticos, brevemente se

refiere la noción de actor. Siguiendo a García (2007), en esta investigación se entiende actor (en sentido colectivo), a un sujeto o grupo cuyos miembros se integran en torno a intereses, percepciones y creencias similares respecto a un problema; que cuentan con cierto grado de organización y recursos, así como mecanismos para la resolución de conflictos internos; “además que cuentan con los medios y la capacidad para decidir y/o actuar intencionada y estratégicamente para la consecución de un objetivo común como unidad suficientemente cohesionada” (p. 32).

Así, los actores con capacidad de emprender acciones de bloqueo son definidos por Tsebelis como el número de individuos o actores colectivos cuya voluntad debe convenir para que un cambio político pueda tener lugar dentro de un determinado diseño institucional. Cox y McCubbins (2001) apuntan que cuanto mayor sea el número de vetos efectivos (restricciones avaladas por amenazas creíbles) a superar, mayor será la tendencia a incorporar beneficios de orden privado en la decisión asumida.

Al pretender analizar las instituciones de un sistema de gobierno democrático es fundamental establecer las funciones que dentro de él realizan los partidos políticos, los sindicatos, las elites políticas, los grupos de empresarios, los medios de comunicación, las organizaciones financieras transnacionales, e incluso políticas internacionales, como posibles actores (aunque no necesariamente políticos) con capacidad de bloquear acciones dentro del ámbito político. Como señala Cárdenas, algunos de estos grupos de poder, llamados poderes fácticos o “de hecho”, son “los auténticos poderes que en buena medida –tal vez no de manera mecánica pero si determinante- condicionan el actuar de los poderes y en orden jurídico formal” (2006: 13-14). Para este autor,

“los factores reales de poder, tanto nacionales como internacionales, suelen colonizar y determinar el funcionamiento de las instituciones. Es bien sabido que en los Estados de derecho contemporáneo importa sobre todo saber o conocer el poder que se encuentra detrás de las estructuras formales de Estado, pues esos poderes son los que definen el alcance de los poderes formales (2006: 13).

De forma similar, Peschard señala que un poder fáctico o real se encuentra en contraposición a los poderes formales. Los identifica “como aquellos que sin ser parte del cuadro institucionalizado del poder, tienen la fuerza para condicionar el ejercicio de la acción del Estado mexicano, cuando no para amenazarlo o neutralizarlo” (2007: 58), ejemplificándolos con las grandes televisoras y el narcotráfico. Por su parte, Casar, al examinar los límites que enfrenta un gobierno democrático, encuentra que los poderes fácticos pueden ser de dos tipos: 1) los que provienen del orden jurídico e institucional, y; 2) los que se derivan de las formas que adopta la distribución del poder político en un país

(2007: 59). Resalta el lugar tan importante que tienen los medios de comunicación, los cuales, al tener la posibilidad de establecer la agenda política (a través de la selección y jerarquización de temas y la formulan las predicciones del devenir político), y mediante la imposición de las reglas del debate político, han conseguido contrariar o delimitar la soberanía del Estado que se deriva de las decisiones electorales de la sociedad. Es decir, los medios de comunicación se han constituido en muchos países en fuerzas paralelas a las que articulan el quehacer político institucional, pudiendo llegar a frenar la consolidación de las transiciones democráticas.

Ferrajoli denomina los poderes de hecho o fácticos como “poderes salvajes”. Afirma que a falta de regulación jurídica, las relaciones (verticales y asimétricas) tanto públicas como privadas pueden manifestarse bajo la forma de poderes y sujeciones extra jurídicas y “tendencialmente salvajes” [...] “ya que se desarrollan dentro de roles e instituciones jurídicas abandonadas a dinámicas sustancialmente libres e incontroladas, o porque se desarrollan fuera de cualquier rol o institución jurídica y bajo formas puramente extra-legales o ilegales” (2006: 67). Parte fundamental de sus hallazgos teóricos se sostienen en la idea de encontrar mecanismos jurídicos para limitar el ejercicio del poder; para ello elabora una teoría específica multidisciplinaria desde el ámbito jurídico que denomina *Teoría General del Galantismo*, que busca resolver los principales problemas de la legitimación, legalidad, existencia, vigencia, validez y efectividad del derecho. Como una manera de concretizar la limitación del poder, elabora su propia tipología de los poderes fácticos, que denomina *salvajes*. Los identifica de la siguiente manera:

“Las instancias o facultades extra estatales macroeconómicas que no tienen control y actúan sin contrapesos, ni regulaciones eficaces; que pueden estar convirtiéndose, por las resistentes relaciones verticales y asimétricas, así como por la falta de regulación jurídica (o por el abandono de instituciones jurídicas a ciertas dinámicas que permanecen sustancialmente libres o incontroladas) en amenazas para la estabilidad institucional de los regímenes democráticos en formación; y que establecen una competencia y presencia ventajosas para gobiernos, parlamentos, partidos y especialmente para los ciudadanos” (Ferrajoli, 2006: 105).

Para este autor, los poderes (y mas aún si no están regulados) son fuentes, más que de desigualdades, de no-libertades. Considera que, ante la ausencia de límites legales, el poder tiende a ser absolutista: “tiene de hecho el específico efecto de producir desigualdad, disparidad, serialización, disciplina, relaciones de sujeción; y la desigualdad consiste en relaciones asimétricas de poder-deber y en el sentimiento de desigualdad de las identidades propias y otras que las acompañan” (Ferrajoli, 2006: 107). Por lo tanto, para este teórico, los poderes no regulados son los principales obstáculos de orden económico y

social que limitan de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos. Sostiene que la limitación e introducción de obligaciones legales de los poderes fácticos “constituye[n] el principal elemento para el control de estos y para establecer regimenes de gobiernos democráticos” (*Ibid.*: 107). De allí se concluye que el progreso de la democracia será posible “mediante la expansión de los derechos y de sus garantías a través de la expansión del Estado de derecho al mayor número de ámbitos de la vida y de esferas de poder, en las que también estén tutelados y satisfechos los derechos fundamentales de las personas” (*Ibid.*: 108).

Contempla varios factores que permiten la aparición de “poderes y sujeciones extra-jurídicas y tendencialmente salvajes (o porque se desarrollan dentro de roles de instituciones jurídicas abandonadas a dinámicas sustancialmente libres o incontroladas; o porque se desarrollan fuera e cualquier rol o institución jurídica y bajo formas puramente extra legales o ilegales” (*Ibid.*: 108). Ofrece una tipología de los poderes fácticos o *salvajes* con dos clasificaciones básicas de cuya intersección resultan finalmente cuatro variantes:

- Poderes salvajes ilegales (contra el derecho), que pueden ser Poderes Privados (de la sociedad), y los Poderes Públicos (del Estado).
- Poderes salvajes extralegales (fuera de derecho), y que son Poderes Públicos (del Estado), como por ejemplo el nombramiento de jueces naturales.

A partir de estas definiciones, en esta investigación se entienden como poderes fácticos o “de hecho” aquellos poderes macroeconómicos que no atienden a controles ni límites institucionales capaces de acotarlos, como por ejemplo las corporaciones económicas, las Iglesias, los grupos sociales con capacidad específica de presión, incluso en ocasiones los ejércitos. Al interior de las democracias contemporáneas, la presencia de grupos de poder económico y/o político dificultan la práctica de valores democráticos. Por un lado, las esferas de poder político actúan en contra de instituciones democráticas, para mantener sus intereses; por el otro, los grupos económicos, con los mismos objetivos, penetran en la arena política.

Cárdenas sostiene que, cuando el poder es delegado por los ciudadanos a sus autoridades de gobierno, “la mayoría de las veces estos representantes se transforman en elites políticas alejadas de la ciudadanía e influidas por los intereses y presiones de grupos económicos que les confieren ciertas cuotas de poder” (2006: 67). Para Ferrajoli, uno de los mayores riesgos a la democracia actualmente son los poderes fácticos; entre éstos, los medios de comunicación, por el uso de la tecnología y por las alianzas corporativas

transnacionales, es el de más contundente expansión. Considera que su capacidad para propagar mensajes les ha permitido convertirse en monopolizadores del espacio político. En muchos países los medios de comunicación son instituciones con enorme preeminencia social para transmitir mensajes (integrados de material simbólico), y por tanto, influir en la diversidad de los asuntos públicos y en las actividades políticas, de tal manera que “el ascendiente que tienen sobre la sociedad ha hecho de los medios un poder paralelo, e incluso superior al que ejercen las instituciones políticas” (Ferrajoli, 2006: 136).

La presencia cotidiana y cautivadora que los medios de comunicación masiva tienen en la sociedad multiplica su influencia, así como sus implicaciones culturales, educativas y políticas. Wolton afirma que lo esencial de la comunicación no son las técnicas, los usos o los mercados, sino su capacidad de vincular herramientas cada vez más eficaces a valores democráticos, en sus palabras: “En esta era de mundialización, establecer las condiciones necesarias para que los valores democráticos de la comunicación puedan aplicarse aún con las técnicas omnipresentes, es un intento por preservar su dimensión humanista” (2006: 47). Sin embargo, las empresas de comunicación, al ser poderes de hecho, tienen la capacidad de influir sobre ciertos asuntos públicos, así como de imponer agendas que no necesariamente corresponden a los intereses de la sociedad.

Respeto a los medios de comunicación como poderes fácticos, Castells afirma que:

“Debido a los efectos convergentes de la crisis de los sistemas políticos tradicionales y del espectacular aumento de la penetración de los nuevos medios, la comunicación y la información políticas han quedado capturadas en el espacio de los medios. Fuera de su esfera sólo hay marginalidad política. Lo que pasa en este espacio político dominado por los medios no está determinado por ellos: es un proceso político y social abierto. Pero la lógica y la organización de los medios electrónicos encuadra y estructura la política”.

“Este encuadre de la política por su captura en el espacio de los medios (una tendencia característica de la era de la información) repercute no sólo en las elecciones, sino en la organización política, en la toma de decisiones y en el gobierno, modificando en definitiva la naturaleza de la relación existente entre el Estado y la sociedad. Y como los sistemas políticos se siguen basando en formas organizativas y estrategias políticas de la era industrial, se han quedado obsoletos en cuanto a política y ven negada su autonomía por los flujos de información de los que dependen. Esta es una fuente fundamental de la crisis de la democracia en la era de la información” (1999: 194).

Por su parte, Trejo denomina mediocracia⁹ al poder que han alcanzado las empresas de comunicación. Este término refiere el poder político, cultural e ideológico que alcanzan los conglomerados mediáticos en el mundo contemporáneo; y describe la gran influencia de

⁹ Para ampliar la información al respecto se sugiere consultar: Trejo, Raúl. *Poderes salvajes Mediocracia sin contrapesos*.

los medios de comunicación –incluso algunas ocasiones mayor a la de cualquier otra entidad o institución- en el direccionamiento de conductas políticas. En palabras de este investigador, la mediocracia es “la preponderancia de los medios [de comunicación masiva], sobre los organismos y los espacios institucionales del quehacer político, [y que] privilegia los intereses corporativos y mercantiles –pero también los específicamente políticos–” (Trejo, 2004).

Como se ha observado, actualmente los medios de comunicación se ubican en el centro de la escena política. Frente a la pérdida de confianza ciudadana hacia sus instituciones, paulatinamente la clase política ha perdido su capacidad de dirigir la agenda de discusión pública de la sociedad. Por lo tanto, para lograr su legitimación social, la elite política utiliza a los medios de comunicación masiva para su presentación pública y la difusión de sus resultados.

2. REPRESENTACIÓN EN GOBIERNOS PRESIDENCIALES DIVIDIDOS

Establecer un criterio homogéneo del concepto de representación del interés general resulta muy complicado; más aún si se plantea en términos de Manin (1997) para quien el proceso de representación parlamentaria está fuertemente vinculado con el entramado institucional y el contexto sociopolítico.

A pesar de la amplia difusión de la afirmación de que los gobiernos electos, con división de poderes y limitados constitucionalmente, actúan en forma representativa, es importante observarla con detenimiento. Las críticas a la democracia representativa se incrementan cuando a este componente se suma la situación de gobierno presidencial dividido, en donde el proceso de toma de decisiones muchas veces precisa la negociación de los asuntos políticos, así como la formación de coaliciones, para la aprobación de éstos.

Autores como Shugart (1995), Cheibub (2000) y Gabriel Negretto (2002) han establecido que en un régimen presidencial, el gobierno dividido puede definirse como aquella situación en la que el partido del Presidente en ejercicio carece de control sobre una mayoría legislativa, sea en la única cámara o en una de las dos cámaras de una legislatura bicameral. Es decir, este tipo de gobierno refiere una distribución de fuerzas políticas en la que las distintas ramas de poder se hallan no sólo separadas en cuanto a las funciones que desempeñan sino en cuanto a los intereses políticos que representan y los propósitos que cada una persigue (Cox y McCubbins, 2001: 203). Técnicamente, el gobierno dividido abarca dos posibles casos: aquellos en que ningún partido tiene por sí mismo mayoría, y aquellos en que la mayoría es controlada por la oposición, lo cual tiende normalmente a

ocurrir en sistemas bipartidistas. Así, en un sistema de gobierno presidencial dividido, sin el control de la mayoría legislativa, para que la noción de representación política sea democrática “deberá incluir fórmulas tendientes a alentar una disciplina basada en disposiciones que alienten la deliberación” (*Ibid.*: 205), porque ésta implica un ejercicio cotidiano de discusión, negociación y toma de decisiones.

El proceso de toma de decisiones colectivas en un régimen presidencial de gobierno dividido lleva el riesgo de producir conflictos, en función de la distribución de poderes entre ejecutivo y legislativo, que incluso pueden llevar a la formulación de políticas públicas poco representativas. La superación de estas problemáticas estriba en la capacidad de los poderes de reducir el posible bloqueo mutuo entre los diferentes actores con capacidad de veto. Esto significa tener capacidad de “transferir mayor poder decisorio a las mayorías legislativas en caso de conflicto y lograr una mayor colaboración entre Presidente y Congreso en materia de formación y conducción de gobierno” (Negretto, 2002: 48).

En sistemas de gobierno dividido, la estabilidad política puede resultar de la formación de grandes coaliciones legislativas que incluyen al presidente como instancia de veto. Sin embargo, esta situación podría provocar que la mayoría legislativa pretendiera lograr la máxima cantidad de compromisos con el presidente, en caso de desacuerdos en ambas posiciones. Como se observa, existen diferentes jugadores con capacidad de veto (*veto player's*) con preferencias altamente divididas; entre más amplia sea la existencia de este tipo de actores políticos, será menor la capacidad del gobierno de controlar la agenda legislativa. “Cuando un régimen no puede adaptarse a los cambios repentinos del *status quo*, y por tanto no funciona, significa que el gobierno no es capaz de crear leyes significativas o estabilidad política” (Nacif, 2001: 79).

Por su parte, Shugart (2000) considera que la presencia de una multiplicidad de actores, ya sean institucionales y/o personales con capacidad de veto, y a pesar de los problemas de organización que conlleva, es una ventaja para la democracia. Para este autor, aunque la democracia se vuelve más lenta y compleja cuando se incrementa el número de personas con poder de veto, ésta también amplía la coalición encargada de la promulgación de leyes, que propiciará que los cambios acordados sean más duraderos y transparentes.

Así, mientras que en un gobierno unificado el presidente estimula la disciplina legislativa, en otro de tipo dividido, existen varios factores propiciatorios. El respaldo en un mismo sentido de la votación en un tema específico, en teoría política se denomina disciplina parlamentaria. La disciplina parlamentaria para Laver y Shepsle (1999) manifiesta una situación en la que un miembro del partido acata la decisión tomada por su dirigencia política, sin importar si apoya o no esa decisión. Giannetti y Laver (2008), en sentido

estricto, explican que la disciplina se diferencia de la cohesión partidista porque la primera resulta de las relaciones de poder al interior de los partidos políticos, impuesta desde arriba y enmarcada por la distribución de sanciones e incentivos, mientras que la segunda refleja un grado de coordinación entre los legisladores. Dalton y Wattenberg (2002), siguiendo a Bowler, Farrell y Katz (1999), sostienen que la disciplina partidista varía en relación a los cambios que experimentan los partidos políticos. Los legisladores tienden a apoyar las decisiones de las dirigencias partidistas cuando éstas mantienen el control sobre las nominaciones para los puestos de elección popular, y a romper la disciplina cuando el electorado adquiere mayor centralidad en la arena electoral.

Para Sartori (1994), la disciplina se manifiesta en el voto legislativo y sigue cuatro formas: a) es obligatoria cuando es dictada desde el centro del partido; b) es espontánea (o cohesionada), cuando se basa en la convicción o creencia de los miembros de un partido; c) es racional, cuando es consecuencia del interés propio; d) se da por difusión (o intercambio de información), cuando resulta de la necesidad de unirse a otros partidos.

Por su parte, Ózbudun (1970) entiende la cohesión y la disciplina partidista como conceptos que, aunque se componen de diferentes elementos, ambos contribuyen a unificar el comportamiento de los miembros de un partido en el Congreso. Este autor, igual que otros como Bowler, Farrel y Katz (1999), Casar (2000), Ames (2000, 2002), Cox y Morgenstern (2000), Owen (2003), refieren la cohesión como la forma en que un grupo legislativo trabaja unido por los objetivos de sus propios miembros. Owen (2003) establece la disciplina como una conducta en la que los miembros de una fracción regularmente aceptan y acatan una orden de su líder o líderes partidistas, quienes cuentan con formas para inducir el comportamiento de los miembros; mientras que Ames (2002) agrega que la disciplina es consecuencia de incentivos clientelares.

Por su parte, Cox y McCubbins a partir de trabajos empíricos, explican la disciplina parlamentaria como resultado de una decisión votada por una mayoría en una asamblea representativa. En sus palabras, este comportamiento es “un efecto conseguido ya sea por conformidad con lo acordado, pero también por la existencia de desacuerdos que logran ser canalizados de forma tal que aun quienes no comparten las posturas del grupo o del partido aceptan otorgarle su respaldo” (1993: 67). Así, la disciplina parlamentaria se sostiene sobre motivaciones electorales, pero también depende de incentivos y poderes que están presentes al interior de los congresos, como por ejemplo, el acceso a los recursos, privilegios y prestigio asociados con el cuerpo legislativo y, en particular, al proceso de toma de decisiones.

Para Béjar “según el modelo institucional asumido en cada caso concreto, los legisladores pueden asumir el compromiso de representar la ciudadanía bajo dos formatos diferentes o lo que es lo mismo, basados en los estructuras de incentivos” (2006: 58). Retomando a Cox y McCubbins (1993), Carey y Shugart (1995), Haggard y McCubbins (2001) Samuels y Shugart (2003), la primera alienta a los representantes a “labrarse una reputación personal como condición del logro de sus fines”; es decir, sus acciones serán de tipo individual. Mientras que la segunda tiende a “fortalecer el prestigio del partido como vía para asegurarse la carrera política”, ya que el comportamiento del representante gira alrededor de los dictados de la organización (Béjar, 2006:33).

En una democracia representativa las decisiones son tomadas por representantes electos, e implementadas por funcionarios designados en quienes los representantes delegan algunas de las tareas de gobierno. Pitkin (1967) afirma que la noción de representación significa actuar de acuerdo con los mejores intereses del público.

Para O’Donnell la conexión entre democracia y representación se sostiene en la idea de que en una democracia los gobiernos son representativos porque son electos. En sus palabras, “si las elecciones son libremente disputadas, si la participación es ilimitada, y si los ciudadanos gozan de libertades políticas, entonces los gobiernos actuarán de acuerdo con el mejor interés del pueblo” (1998: 8).

2. 1. División de poderes e incremento de la competitividad política

Una democracia consolidada requiere de un libre acceso al poder. Para Dahl, un sistema electoral competitivo es uno de los requisitos para que se de una poliarquía. Esto implica la necesaria presencia de un sistema electoral que incluya las características de competencia y competitividad. Para Sartori, esta última es un estado concreto del juego electoral: “la competencia puede llegar a abarcar la no competitividad. Por ejemplo un sistema de partido predominante sigue las normas de la competencia, pero da muestra de escasa o inexistente competitividad” (1992: 258). Así, un sistema electoral de competencia puede albergar uno no competitivo, ya que dentro de esta competencia, puede limitarse la participación de los partidos minoritarios; es decir, un sistema electoral competitivo comprende la integración en condiciones de igualdad de oportunidades de acceso al poder, a todos los partidos políticos.

Las reglas que determinan la forma en que se eligen los candidatos puede indicar la concentración de facultades otorgadas a determinados miembros de los partidos políticos; por ejemplo, en algunos casos, “la posibilidad de que un político llegue a un cargo de elección depende de dos factores: su reputación personal ante el electorado y la reputación

colectiva del partido que lo postula” (Cain, Ferejohn y Fiorina, 1987, citados en Navia, 2003: 26). El primer elemento se define por el peso de las características personales del candidato en las elecciones, mientras que el segundo “se relaciona con la importancia de la etiqueta del partido, dada por las instituciones que regulan la competencia por un cargo entre y dentro de los partidos” (Shugart y Carey, 1992: 49).

Por su parte, Jones (2002) describe tres métodos de selección de candidatos: el primero es a través del “arreglo de las elites locales o nacionales”, quienes organizan la lista de candidatos; el segundo es la “elección por asamblea”, en el que la lista de candidatos se forma en la asamblea integrada por delegados elegidos directamente por los miembros del partido; y el último es la celebración de “elecciones primarias” que incluye la elección directa de los candidatos que ocuparán los lugares en la lista.¹⁰ Los dos primeros incrementan la cohesión debido al grado de apropiación de los líderes de las nominaciones; mientras que el último la inhibe, ya que la competencia por las candidaturas dentro del mismo partido refuerza la relación del candidato con sus electores y debilita la relación con la organización, entonces su lealtad enfrenta el dilema de ser representante del electorado que lo eligió o del partido que lo postuló. En términos de Sartori (1994), y Ruiz y García (2001), la cohesión partidista refiere al grado de homogeneidad del comportamiento de los miembros de un partido en el ámbito legislativo (voto) o en el ámbito de gobierno (coaliciones).

En síntesis, se puede afirmar que la transición de un régimen autoritario a uno democrático habrá concluido, cuando existan acuerdos entre los actores políticos, para definir nuevas reglas democráticas, de acceso y de ejercicio de poder. Presenciamos un sistema e gobierno democrático, más allá de los procesos electorales, cuando exista entre los grupos de poder político, una igualdad aproximada de oportunidades; cuando esta lucha por el poder se desarrolle a través de elecciones, libre, transparentes y equitativas; y cuando exista un Estado de derecho con división y equilibrio de poderes, que cuente con mecanismos efectivos de rendiciones de cuentas, que garantice a los ciudadanos sus derechos humanos a nivel individual y social (Mainwaring, 1989).

El Estado de derecho, implica el imperio de la ley, y el sometimiento del Estado y sus poderes (sus actuaciones) a la legalidad, pero además, exige democracia, es decir, mecanismos de representación política y de participación ciudadana. “Es más, un Estado democrático de derecho en la actualidad debe también agregar a su catálogo de derechos,

¹⁰ Se denomina listas primarias abiertas a los cuadros en las que participan afiliados y no afiliados. Mientras que las listas cerradas restringen la elección de los candidatos a los miembros del partido.

la protección de las minorías étnicas, sexuales, de inmigrantes, los derechos en relación con la paz y con el medio ambiente, etcétera” (Piarello, 1998: 99).

Otro reto para el Estado democrático de derecho, siguiendo a Cárdenas (2008), es favorecer los mecanismos participativos y deliberativos de la ciudadanía, estableciendo una nueva forma de relación entre la sociedad civil y la clase política, entre partidos políticos, organizaciones ciudadanas y movimientos sociales. La construcción de un Estado democrático de derecho pasa por repensar sus instituciones y estructuras fundamentales. En un país en etapa Terminal de transición a la democracia (como México), es precisa una profunda modificación del diseño institucional para hacer compatibles la gobernabilidad con la democracia (Cárdenas, 2008).

II. DEMOCRATIZACIÓN Y ENTRAMADO INSTITUCIONAL EN MÉXICO

Introducción

Desde hace varias décadas, a través de negociaciones y acuerdos políticos, el esquema de gobierno autoritario en México se ha movido hacia otro de carácter democrático. Como resultado del agotamiento estructural del presidencialismo, que durante décadas minó el principio y la práctica de la división de poderes, y como producto de las reformas jurídicas al sistema electoral, se abrieron paulatinamente espacios de pluralidad política, que más tarde dieron paso a una alternancia en el Ejecutivo Federal.

El periodo de transición democrática mexicana inició con las primeras modificaciones a las regulaciones del sistema electoral en la década de 1970 y permitieron construir las bases para una redistribución del poder político. Desde entonces se ha producido una dinámica multipartidista en el Congreso de la Unión y una creciente autonomía del Poder Judicial de la Federación. Este pluralismo político ha diversificado tanto a los actores como a los intereses políticos, y ha hecho necesaria la instauración de acuerdos (muchas veces temporales) entre las fuerzas políticas, para alcanzar niveles óptimos de gobernanza.

La modificación de la estructura electoral respondió a un conjunto de ajustes, alianzas y pactos, realizados por los dirigentes de los partidos políticos, a lo largo de veinte años. Sin embargo, por sí sola y fuera de contexto, este cambio de la estructura electoral, no constituye la superación de un régimen de gobierno autoritario. A pesar del cambio político que experimenta el sistema político mexicano, éste todavía enfrenta el problema de consolidarse democráticamente.

El objetivo de este capítulo es identificar la manera en que la democratización de los procesos electorales ha contribuido a redistribuir el poder político y ha enmarcado una nueva relación entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Para ello, se observan los cambios que ha experimentado la estructura del sistema de gobierno mexicano desde que inició el proceso de democratización de su sistema electoral. Se otorga especial atención a la manera en que la nueva distribución del poder político ha influido en la reestructuración de las relaciones entre los grupos de poder político.

1. PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN: SUCESIÓN DE REFORMAS ELECTORALES

En México, la creación de instituciones electorales, que garantizaron el respeto del voto ciudadano, llevó más tarde a deshacer la hegemonía del Presidente de la República y de su partido oficial (PRI), la reactivación del principio de división de poderes, mediante el pluripartidismo en el Congreso de la Unión, y el otorgamiento de mayor autonomía al Poder Judicial de la Federación.

A pesar de que la organización del sistema político en México se sustenta jurídicamente en la figura del federalismo (entendido como un ejercicio de división de poderes y que establece las funciones del Estado como un régimen democrático apoyado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos),¹¹ durante el régimen de gobierno hegemónico del PRI, el país experimentó una gran concentración de poder en la figura del Ejecutivo Federal que impidió el desarrollo de principios de gobierno democráticos, y profundizó el presidencialismo como sistema de gobierno.¹² Para Carbonell (2000), el régimen autoritario que dominó México a lo largo de casi todo el siglo pasado creó una serie de instituciones formales que sirvieron fundamentalmente para darse a sí mismo la legitimidad que nunca pretendió conseguir a través de ejercicios democráticos.

Por casi sesenta años, el país vivió una generalizada inobservancia del ordenamiento jurídico y una representación política disfuncional. La incapacidad del régimen para satisfacer las demandas sociales de las nuevas generaciones comenzó a generar fisuras al interior del sistema de gobierno, así como graduales ausencias de legitimidad en la figura del presidente y de las instituciones tradicionales. Desde el final de la década de 1950 (aunque se profundizaron en 1960), las inconformidades empezaron a traducirse en movilizaciones rurales y urbanas. Esta situación propició la realización de una serie de reformas a la estructura de gobierno.

Sobre el proceso de reformas estructurales en América Latina, Torre afirma que “el ajuste estructural ha sido más vasto y profundo allí donde las elites gubernamentales han logrado secundar la decisión a favor de las reformas con una alta concentración de poder y autoridad” (1998: 16). El autor manifiesta que no basta sólo la decisión de las autoridades de gobierno con respecto a las reformas, sino que es necesario el control sobre ciertos mecanismos institucionales para hacer real esa decisión. Es decir, existen varios factores que condicionan la capacidad de las elites políticas para desarrollar un proceso transformador, desde reglas formales de distribución institucional establecidas en la

¹¹ El federalismo es la suma de competencias asignadas a los órganos federales, llamado Poder de la Federación. Para su ejercicio se divide en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cuyas facultades son, respectivamente, dictar leyes, hacerlas ejecutar y aplicarlas en casos particulares Mendoza (1998).

¹² El presidencialismo es un proceso mediante el cual el Presidente de la República concentró de manera creciente el poder político y administrativo, a expensas de otros poderes de la Unión y de los gobiernos estatales y municipales. Para ello, se sirvió del Partido de la Revolución Institucional.

Constitución, hasta el espacio político que permita utilizar esos recursos potenciales consagrados en las disposiciones legales.

La transición democrática del sistema de gobierno mexicano es resultado de un largo proceso de reformas que gradualmente modificaron el marco legal de las instituciones electorales, y que permitieron una mayor inclusión de los partidos de oposición en el sistema de gobierno.

La historia de las reformas electorales, a partir del reconocimiento de los derechos políticos de los ciudadanos frente al autoritarismo del Estado, puede dividirse en tres grandes etapas: la primera abarca desde 1964 a 1986; la segunda, de 1986 a 1993; y la tercera de 1994 a 1997.¹³ De ellas, solo las reformas de 1977 abrieron la posibilidad de llevar a cabo una efectiva participación política electoral, porque permitieron la creación de un sistema de gobierno más incluyente, al introducir el sistema de representación mixto (comprendido en el principio de representación proporcional) en la Cámara de Diputados. Casi una década después, la reforma de 1986 pretendió hacer aún más inclusivo el sistema político mexicano. El objetivo del gobierno de incluir actores políticos antes relegados resultó explícito al aumentar una vez más el tamaño de la Cámara de Diputados (se pasó de 400 a 500 legisladores), de los cuales 200 eran de representación proporcional.

Las elecciones de 1988 manifestaron las fallas y debilidades de la representación del sistema de gobierno. Destacó la presencia del Frente Democrático (alianza formada por los partidos minoritarios de oposición, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas), que si bien no derrotó electoralmente al PRI, logró que éste perdiera por primera vez su mayoría calificada, dando lugar al pluralismo político.

El 1990 se llevó a cabo otra reforma cuya meta fue el establecimiento de una autoridad electoral imparcial y transparente. El resultado más tangible fue la creación de la primera versión del Instituto Federal Electoral (IFE), y la inclusión de la “cláusula de gobernabilidad” que permitió al partido que obtuviera más del 35 por ciento de la votación nacional, obtener automáticamente el cincuenta por ciento más uno de los cúrales en la Cámara de Diputados. En las elecciones intermedias de 1991, no obstante inclusión de los partidos de oposición en el entramado institucional, el PRI recuperó el control del Congreso de la Unión. Por ello el diseño del sistema electoral siguió siendo el principal tema de debate durante esos años.

Hasta 1994 empezó un periodo de efectiva competitividad electoral. Por primera vez los partidos políticos involucrados, reconocieron y aceptaron los resultados electorales. Las demandas de los partidos de oposición al gobierno, se enfocaron en temas de igualdad de

¹³ La historia de las reformas electorales puede consultarse en el anexo 2. 1. de este texto.

financiamiento. Durante veinte años (de 1977 a 1997), los reclamos de los partidos políticos giraron en torno al incremento de transparencia e igualdad en la competencia política.

Las reformas electorales federales hasta 1996 se propusieron garantizar la efectividad del voto, asegurar la independencia de la autoridad electoral y fortalecer la democracia representativa a través de la competencia electoral. Solo hasta que los partidos de oposición lograron estas condiciones, la alternancia del Ejecutivo Federal fue posible en el año 2000. Entre 1996 y 1997 las dirigencias de los partidos políticos pactaron las reformas que instaurarían tanto la figura de representación proporcional en el Senado de la República, como la preeminencia del financiamiento público sobre el privado para el desarrollo de las campañas políticas.

Las elecciones de 1997 representaron el inicio de un sistema de gobierno más incluyente. Por primera vez, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la oposición se integró como parte del gobierno.¹⁴ Resultó de gran importancia la conformación plural de la LVIII Legislatura, porque fue la primera vez que una legislatura se rigió de manera colectiva. Desde entonces, paulatinamente, el Congreso de la Unión empezó a erigirse como una fuerza política plural con capacidad de inhabilitar las resoluciones del ejecutivo que, sin embargo, recientemente enfrenta la necesidad de renovar su funcionamiento ante nuevos retos institucionales.

Una vez más, los resultados de las elecciones de 2000 modificaron el orden político nacional. Uno de los cambios más significativos fue el arribo a la presidencia de México del candidato de PAN. Según el Instituto Federal Electoral (IFE), Vicente Fox del PAN se constituyó como presidente de la República Mexicana al obtener el 42.5 % de la votación nacional; además, logró el 38 % de la votación de los candidatos a ocupar un lugar en la Cámara de Diputados (equivalente a 207 diputados –con 17 del PVEM-), y 38.2 % para la Cámara de Senadores. Por primera vez el PAN integró una bancada de 46 senadores –incluidos cinco del Partido Verde Ecologista de México (PVEM)-. El PAN también triunfó en cinco de las 16 delegaciones del Distrito Federal.¹⁵

¹⁴ En 1997, de los 300 diputados electos por mayoría relativa, 165 fueron del PRI, 70 del PRD, 64 del PAN y 1 del PT. El PRI (con todo y los diputados plurinominales solo alcanzó 239 curules y la oposición en su conjunto 261 -PRD 125, PAN 119, PT 9, PVEM 6 y 2 independientes-). En el Distrito Federal Cuauhtémoc Cárdenas del PRD se constituyó como el primer Jefe de gobierno, poniendo fin a la historia de regentes priístas.

¹⁵ Según las cifras del IFE, el PRI obtuvo el 36.1 % de la votación nacional y varias gobernaturas. Alcanzó el 36.7 % de los votos para senadores y 36.9 por ciento para diputados (lo que representa 60 senadores y 209 diputados). Es decir, la mayoría relativa en el Congreso de la Unión. El PRD en la coalición *Alianza por México* con el Partido del Trabajo y el Partido Convergencia Democrática obtuvieron, el 16.64 % de la votación total para la presidencia de la República, equivalente al tercer sitio en la tabla de resultados finales. Lograron poco más del 18 % de votos para legisladores. Su grupo parlamentario fue de 15 senadores y de 52 diputados. Obtuvo la jefatura del Gobierno del Distrito Federal, once de sus 16 delegaciones y un número proporcional de representantes en la Asamblea Legislativa en el Distrito Federal.

Esta victoria electoral panista puede ser explicada a partir de la conjunción de tres elementos. El primero es el *continuum* de reformas electorales. El segundo es la intensión ciudadana de remover al PRI de los órganos de gobierno; se estima que en el año 2000 la sociedad consideró que las decisiones y la estructura de este partido decantaron en severas crisis económicas y sociales, que durante los últimos veinte años deterioró su calidad de vida. El tercero es el uso de la tecnología de telecomunicaciones para difundir masiva y estratégicamente la información de las campañas electorales.

En este trabajo se considera la alternancia del Ejecutivo Federal de 2000 como una importante fase del largo proceso de democratización de México. Aunque se destaca que ésta no significa la consolidación de la democracia (ni como sistema de gobierno, ni como forma de vida) ya que todavía es necesario que desaparezcan rasgos autoritarios del régimen de gobierno, y continuar en la formación de una ciudadanía con principios democráticos. Cansino sostiene que la transición a la democracia sigue teniendo el desafío de instaurar la propia democracia, en sus palabras, “el diseño, la negociación y la puesta en práctica del nuevo entramado institucional y normativo acorde con la nueva realidad democrática, y que hasta la fecha no ha encontrado un cauce promisorio” (2004: 43). Para este autor, a pesar de los avances registrados con la alternancia política, en México todavía es necesario iniciar una profunda reforma del Estado que conduzca a buen término los consensos fundamentales conseguidos durante el periodo de la transición democrática, y que las fuerzas políticas no han logrado plasmar del todo en la estructura del régimen político. Señala que “la única alternativa viable para avanzar hacia la consolidación democrática e intentar conjurar los riesgos típicos de la actual posición postransicional es retornar seriamente la reforma integral del Estado, es decir, completar el proceso de instauración democrática” (2004: 45).

La alternancia en la presidencia de México sucedió 25 años después de haber iniciado la reforma política que permitió la lenta, continua y limitada transición democrática.

El primer gobierno federal diferente al PRI enfrentó grandes retos. En las elecciones de 2000, si bien el PAN obtuvo un destacado triunfo, el porcentaje de votos alcanzados no lo convirtió por si solo en mayoría en ninguna de las dos Cámaras: en la de diputados se posicionó como la primera minoría por un estrecho margen, y en el Senado el PRI obtuvo ese lugar. Para que el PAN pudiese realizar reformas, necesitó del consenso de los partidos de oposición. Además, debió cumplir sus promesas de campaña, retribuir a los intereses que financiaron su campaña electoral y hacer eficiente el gobierno. La principal tarea del gobierno panista fue tratar de “darle cuerpo efectivo a ese cambio y, sobre todo, empezar a rediseñar un país post-priísta” (Singer, 1998: 120).

Sin embargo, sin un proyecto de nación sólido, el presidente Vicente Fox ofreció una errática conducción del gobierno y proporcionó a la sociedad un limitado avance económico. No tuvo capacidad para lograr los acuerdos necesarios para llevar a cabo

reformas de Estado estructurales, manifestando las resistencias autoritarias que aún subsisten. Las reglas formales de distribución institucional (determinadas por la constitución), y los contextos político y electoral –que permiten o no utilizar esos recursos potenciales contemplados en las legislaciones-, son factores que condicionan la capacidad de las elites gubernamentales para llevar a cabo reformas políticas. Es decir, una coyuntura política conflictiva puede resultar un acelerador de un proceso de reformas; mientras que la coyuntura electoral puede alentar el voto disciplinado de los legisladores, necesario para realizar dicho proceso de reforma. Cuanto mayor o más cohesionado es el voto legislativo, mayores posibilidades de éxito tiene el proceso, ya que “la capacidad de movilizar mayorías legislativas, sea por medio del control del propio partido o a través del acuerdo con otras fuerzas define, pues, el margen que tienen los líderes de gobierno para lanzar reformas económicas” (Torre 1998: 42).

Siguiendo la propuesta teórica sobre transiciones democráticas de Morlino (1993), en esta investigación se observa la llegada a la Presidencia de la República de Vicente Fox como la superación de la fase de persistencia inestable del régimen autoritario, y como una instauración democrática. Se considera que en México se vivió una transición democrática sin ruptura violenta con el largo periodo de estabilidad autoritaria; el problema central, más allá de la superación del periodo de transición, es acabar con la herencia de prácticas del régimen autoritario.

Sobre México Morlino apunta que: “[el país] experimentó una liberalización con la admisión del disenso, la oposición y la competencia entre distintas fuerzas políticas, y una inclusividad, en la que pasó de la persistencia inestable del régimen autoritario a la primera fase de la democracia, denominada instauración y que se superpone a la de transición”.¹⁶ El autor entiende la inclusividad como la proporción de la población que tiene derecho a participar, controlar y oponerse a la conducta gubernamental en el proceso hacia la democracia.

Para alcanzar una consolidación democrática, “México tendría que empezar a pugnar por la creación de una democracia con calidad si es que quiere que sus procesos democráticos y sociales sean cada vez más fuertes; pugnar por una participación y competitividad guiadas por la democracia, lo que *per se* generaría sociedades civiles fuertes, valores democráticos y fuentes de información independientes”.¹⁷

¹⁶ Para Leonardo Morlino (2005) la superación de la persistencia inestable y la instauración de la democracia es el “período ambiguo e intermedio en el que el régimen ha abandonado algunas de las características del anterior ordenamiento institucional sin haber adquirido todas las características del que se instaurará. Este proceso de transición concluye cuando se realizan unas elecciones libres, competitivas y limpias e incluso antes, cuando se percibe un giro democrático evidente.

¹⁷ Estas líneas en las que autor habla en particular del caso mexicano, fueron extraídas de las memorias de la conferencia “Democracia y Calidades” que dictó el 29 de abril de 2004, en la Universidad Autónoma de Querétaro, México.

1. 1. Sistema de partidos y competitividad electoral

Con las reformas que reestructuraron la dinámica de un gobierno presidencial, los procesos electorales paulatinamente se convirtieron en momentos de manifestación y crítica de la ciudadanía sobre la administración del gobierno.

Durante el régimen del PRI, la competencia electoral se regulaba por mecanismos institucionales que reducían los riesgos de desestabilización para el sistema político. A los partidos de oposición no se les permitía participar en una competencia real, ya que ésta solo tenía lugar dentro del partido en el poder. Allí, “los grupos o candidatos luchaban intensamente para lograr las nominaciones de su partido que se veían casi automáticamente ratificadas el día de las elecciones” (Méndez, 2003: 113). Para Panebianco “los incipientes partidos de oposición desarrollaron reglas que les permitieron convivir, y que en su momento fueron suficientes porque no se ponían aspectos relevantes en juego, por lo que los riesgos de rupturas eran reducidos, y cuando se daban se superaban con el tiempo sin afectar sustancialmente la estructura partidaria” (1992: 165); sin embargo, en la actualidad, los llamados partidos en el gobierno y los partidos de oposición en la mayoría de los países coexisten y participan de procesos electorales competitivos.

Para algunos especialistas como Laver y Hunt (1992), Lijphart (1996) o Méndez (2003) los procesos electorales competitivos ofrecen al votante diferentes alternativas de candidatos, partidos o propuestas; sin embargo, el resultado no está predeterminado y tiene efectos en la conformación del gobierno. Por el contrario, no son procesos electorales competitivos aquellos en los que el votante está obligado a ratificar al gobierno o a los candidatos del partido dominante.

Giovanni Sartori establece un parámetro para identificar elecciones competitivas. Considera que éstas existen cuando en unos comicios está presente la posibilidad de la alternancia en el poder, mediante una competencia genuina entre dos o más partidos políticos para obtener el mayor número de lugares en los parlamentos; para este autor, la competencia electoral refiere “al conjunto de reglas escritas y no escritas del juego electoral, mientras que la competitividad consiste en el estado real del juego en un momento determinado” (1991: 258). Por lo tanto, es posible que existan sistemas de partidos que cuenten con reglas de competencia equitativas, pero que las elecciones no sean competitivas.

Del concepto de competencia electoral se desprende el de competitividad, como una característica o atributo de la primera. Sartori entiende la competitividad política condicionada por la presencia de más de un partido y “por un mínimo de competencia justa (y de mutua confianza) bajo la cual un mercado político apenas podría funcionar como un mercado competitivo” (1982: 139). Por lo tanto, una competencia es una estructura que permite a los partidos políticos entrar en situación competitiva; mientras que la competitividad, siguiendo a Sartori, es un indicativo de la competencia. Generalmente la presencia de elecciones competitivas “suele corroborar la fuerza e independencia de los contendientes, la posibilidad de la alternancia, y por lo tanto, la existencia de competencia real por el poder entre dos o más contrincantes” (Méndez, 2003: 39). Ambos conceptos permiten analizar el sistema de partidos. Sartori los utiliza para diferenciar los sistemas políticos en los que existe competencia electoral, de los que no, destacando que solo en los primeros se pone en juego la alternancia en el poder.

Sartori establece los rasgos básicos de la competencia como el conjunto de condiciones estructurales bajo las cuales los partidos tienen la posibilidad de entrar en una situación de competencia. Es decir, la competencia presupone la inexistencia de monopolio de poder, de control de las elecciones, la predeterminación de los resultados, y por ello, la alternancia en el poder. Respecto a la competitividad, afirma que sólo los resultados de una elección pueden mostrar en qué medida un sistema es competitivo: a) cuando los partidos principales se aproximan a una distribución casi nivelada de la fuerza electoral; b) cuando dos o más partidos obtienen resultados cercanos y ganan con ligero margen; c) por la frecuencia con la cual los partidos se alteran en el poder (1982: 218-219).

En México, los procesos electorales gradualmente abrieron espacios de debate entre las diferentes fuerzas políticas. Frente a la dinámica de la competencia electoral, al interior de las dirigencias de los partidos políticos, se generaron nuevas estrategias de cabildeo y negociación, que evidenciaron la debilidad jurídica del Ejecutivo Federal, en comparación con los otros poderes de la Federación. Como se ha mencionado, esto fue posible hasta que la aplicación de las reformas electorales, impactaron en la organización del sistema electoral y del sistema de partidos políticos. En las reformas destacó el papel de los partidos de oposición en la conformación de reglas equitativas para la competencia electoral, y el fortalecimiento de las mismas, como opciones partidarias. Para Nacif, en México, hasta antes de las reformas no se había constituido la democracia, ya que “el gobierno estaba completamente conectado a su partido, la oposición de izquierda era perseguida, los medios de comunicación en su gran mayoría no eran independientes del gobierno, y las elecciones competidas terminaba en conflicto” (2000: 528).

En América Latina, los resabios del autoritarismo de los gobiernos (algunos militares) y del hegemonismo político, así como el explosivo descontento social derivado de las políticas neoliberales, se han procesado preservando la democracia en su dispositivo básico: la decisión por el voto popular. A pesar de la “ola de reformas constitucionales” que en gran medida impulsó la formación de gobiernos democráticos en la región, México aún conserva un sistema constitucional que en términos generales, tiende a preservar un gobierno unificado, similar al que efectuó el partido hegemónico. Desde la reforma electoral de finales de los años setenta, se han elevado significativamente los niveles de competitividad. Actualmente en los procesos electorales existen reglas de competencia aceptablemente equitativas y la alternancia es una posibilidad real entre los partidos contendientes. Sirva como ejemplo la distribución de los triunfos de los diversos partidos en los procesos electorales (principalmente a nivel distrital).

En una democracia electoral como la mexicana, el incremento en los niveles de competitividad electoral atiende a la negociación entre los partidos políticos; es decir, la democratización de las normas y los procesos electorales, si bien potencia la competencia igualitaria entre partidos políticos, no limita a las elites políticas, y solo las vuelve funcionales, en tanto que éstas son las que controlan las decisiones al interior de los partidos políticos.

Es decir, la alta competitividad electoral que actualmente se registra en México en la práctica no necesariamente contribuye al fortalecimiento de los partidos políticos como representación de los intereses ciudadanos; sino que por el contrario, “podría estar intensificando la tendencia a sustituir el contacto entre los partidos y los ciudadanos por el uso de los medios de comunicación masiva, y con ello, orillando a los partidos a una búsqueda desesperada por más recursos económicos” (Méndez, 2003: 41).

Los comicios altamente competitivos resultan sumamente polarizadores y politizadores; aunque son una forma de canalizar la conflictividad, también pueden generar efectos desestabilizantes.

1. 2. Gobierno dividido: reajustes entre Ejecutivo y Legislativo

Históricamente, el poder político en México se ha sustentado en el mandato de aseguramiento de la continuidad de un proyecto nacional que surgió de la revolución de 1910. Desde la época posrevolucionaria y hasta la década de 1980, el Presidente del Ejecutivo Federal y el partido oficial (PRI) desarrollaron una lógica de gobierno denominada “gobierno unificado” que contuvo los conflictos entre los diferentes proyectos político-ideológicos que se oponían, y significó el control presidencial sobre las demás

esferas del poder político. En conjunto, determinaban las decisiones del gobierno; designaban las candidaturas a puestos de representación popular, y al sucesor presidencial; tenían controladas las decisiones incluso en el Congreso de la Unión y en el Poder Judicial, a pesar del principio de separación de poderes que establece la Constitución mexicana; y también subordinaban a los gobiernos estatales. En otras palabras, usaban “a la autoridad central como parte del sistema de partido dominante” (Berruecos: 2004).

Por casi setenta años, el presidencialismo creó instituciones y dinámicas que reprodujeron una lógica autoritaria, a pesar de que el artículo 40 de la constitución define a México como “República democrática, federal y representativa”. Sin embargo, la progresiva modificación del sistema de partidos (resultado de una sucesión de reformas electorales), desmanteló el presidencialismo como una deformación del régimen presidencial clásico. Esto significó “despojar al Ejecutivo de los poderes cuasidictatoriales que [había] acumulado, y someterlo a principios democráticos de vigilancia y control” (Duverger, 1988:176).

Las elecciones intermedias de 1997 y más tarde las federales de 2000, modificaron la distribución del poder político en México. Las primeras inauguraron el pluripartidismo en la Cámara de Diputados y tres años más tarde sucedió lo mismo en el Senado de la República. Especialistas como Lujambio (2000), Swann y Molinar (2002) y Béjar (2006), consideran que uno de los aspectos más relevantes del procesos de democratización del sistema político mexicano ha sido el paso de un sistema de partido hegemónico a uno de tipo tripartidista, producto del afianzamiento de un entorno electoral altamente competitivo que ha dispersado el poder político entre fuerzas a lo largo y ancho del territorio nacional. Así, desde 1997, México es una democracia incipiente y procedimental, que para alcanzar una fase superior debe realizar transformaciones institucionales que promuevan una convivencia entre instituciones democráticas, ya que ésta “no emana solo de las modificación de reglas e instituciones electorales” (Cárdenas, 2006: 138).

El sistema de gobierno en México, además de ser pluripartidista, es un régimen presidencial de gobierno dividido. Este concepto, siguiendo a los especialistas Shugart (1995) y Cheibub (2000), refiere a una situación en la el partido del presidente carece de control sobre una mayoría legislativa, ya sea en la única cámara o en una de las dos cámaras de una legislatura bicameral. Cox y McCubbins (2001) consideran que este tipo de gobierno constituye una distribución de fuerzas políticas en la que las distintas ramas de poder político, se hallan separadas no sólo en cuanto a las funciones que desempeñan, sino en cuanto a los intereses políticos que representan y los propósitos que cada una persigue.

A pesar que en México ningún partido detenta por sí solo el control del cincuenta por ciento más uno de los espacios del Congreso de la Unión –y exista el riesgo de producir conflictos irresolubles o decisiones colectivas ineficientes y poco representativas-, es posible alcanzar decisiones colectivas efectivas y representativas del pluralismo ciudadano. Lograrlas dependerá de las características de la distribución del poder político en los ámbitos ejecutivo y legislativo principalmente (Casar, 2002: 9). Es decir, el hecho de que el partido del Presidente carezca de mayorías legislativas en el Congreso puede generar retrasos o incluso bloqueo decisorio, pero esta parálisis legislativa puede resultar del desacuerdo total entre los actores involucrados y no exclusivamente de la situación de gobierno dividido.

Especialistas como Stepan y Skatch (1993), Linz (1994) y Tsebelis (1995) asocian la parálisis legislativa a la inestabilidad política de un régimen democrático o a situaciones denominadas “extra-constitucionales” y presentes tanto en el poder ejecutivo como en el poder legislativo. Así, en un régimen de gobierno presidencial, sin el control de la mayoría en el parlamento, se pueden generar consensos en el proceso de toma de decisiones, e incluso lograr mayor representatividad del pluralismo ciudadano: o por el contrario, se pueden producir conflictos, debido a la distribución de los partidos políticos como representantes en el Poder Legislativo, y en su relación con el Poder Ejecutivo, que hace necesaria la moderación de los actores con capacidad de veto.

Negretto sostiene que para que un gobierno presidencial dividido sea exitoso “requiere reducir los poderes de bloqueo mutuo entre ramas de gobierno, transferir mayor poder decisorio a las mayorías legislativas en caso de conflicto y lograr una mayor colaboración entre Presidente y Congreso en materia de formación y conducción de gobierno” (2002: 317). Es decir, los conflictos entre los poderes ejecutivo y legislativo obedecen a la presencia de pugnas por la expansión de “sus esferas de influencia en áreas de jurisdicción compartida o allí donde la constitución es ambigua en los límites precisos de una competencia” (*Ibid.*: 319).

Al momento de tomar decisiones, los poderes ejecutivo y legislativo son actores con diferentes intereses dentro del esquema de gobierno que tienden a elevar los costos de negociación. De ahí la presencia de posibles problemas para llegar a acuerdos políticos entre estos poderes en situaciones de gobierno dividido. Sin embargo, la presencia de estos probables conflictos puede explicarse a partir de la existencia de un sistema de balances y vetos mutuos, que en teoría política recibe el nombre de modelo de “frenos y contrapesos”. De manera general, este modelo explica el ejercicio de la representación de intereses diversos; por un lado busca un equilibrio entre ellos, a través de reglas electorales; por el otro, pretende inducir decisiones condensadas mediante instituciones legislativas

compuestas por dos cámaras con el mismo poder decisorio, y un ejecutivo con fuerte capacidad de veto, sólo superable por una gran mayoría (normalmente establecida en dos tercios) en cada cámara.¹⁸

En México el largo periodo de supeditación del Poder Legislativo hacia Poder Ejecutivo, se ha manifestado de múltiples formas, una de las cuales es la conducta altamente disciplinada de los legisladores. Esta situación se explica por dos razones fundamentalmente: en primer lugar, existió una escasa competencia entre el partido oficial y los partidos de oposición; en segundo lugar, se dieron coincidencias ideológicas y del programa político entre los legisladores (del PRI) y el Ejecutivo Federal (también de este partido). Al ser ambos espacios controlados por la misma institución, por muchos años fue posible garantizar el apoyo legislativo necesario para aprobar cualquier iniciativa presidencial.

A pesar de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Ejecutivo Federal la facultad de presentar iniciativas de ley al Congreso de la Unión, para la elaboración de políticas públicas, el primero es un actor político con limitados recursos para equilibrar la gran capacidad decisoria del segundo.

Shugart y Hagard (2001), han estudiado esta situación, y luego de analizar más de veinte países latinoamericanos, ubicaron el sistema presidencial mexicano como uno de los más débiles del conjunto. El presidente de México, a diferencia de algunos de sus homónimos en América Latina no tiene facultades de exclusividad para iniciar leyes en ámbitos específicos, ni tiene capacidad de intervención en la elaboración del orden del día del Congreso de la Unión, ni incide en la regulación de los plazos para la dictaminación de una iniciativa, ni goza de aprobación automática de sus iniciativas luego de cierto plazo, ni cuenta con fijación de primicias en la discusión de determinados asuntos, ni cuenta con exclusividad para iniciar leyes en ámbitos no presupuestarios. Solo tiene limitadas facultades extraordinarias para legislar sin el Congreso (para la expedición de decretos, por ejemplo).

Desde 1946 hasta 1977 la Cámara de Diputados contaba con una amplia mayoría del PRI. La representación de este partido equivalía al 82.3 por ciento del total de los integrantes. Entre 1979 y 1982 este porcentaje descendió ligeramente, ya que el número de sus representantes fue equivalente al 74 por ciento. En 1985, a pesar de que comenzó a crearse un clima de coexistencia diversa, su representación sólo bajo un punto porcentual, y

¹⁸ La exposición y explicación de este modelo se condensa en cinco ensayos de James Madison contenidos en los escritos Federalistas del 47 a 51 (1788). Los análisis contemporáneos de este modelo de toma de decisiones en regímenes de separación de poderes pueden revisarse en Krehbiel (1998).

mantuvo su hegemonía. Sin embargo, las elecciones de 1988 cambiaron radicalmente la composición del Congreso de la Unión. En esos comicios el PRI obtuvo sólo el 52 por ciento de los escaños en la Cámara de Diputados, y por primera vez, al Senado de la República llegaron cuatro legisladores que no salieron de sus filas; éstos pertenecían al Frente Democrático Nacional (formado por los minoritarios partidos opositores de la época). Aunque el PRI conservó la mayoría legislativa, inauguró una época en su historia en la que debió negociar con otras fuerzas políticas cualquier modificación constitucional; esta nueva situación produjo los primeros acuerdos parlamentarios entre dos o más partidos, que constituyeron importantes avances en el ámbito de la representación.

En las elecciones de 1991 y 1994, el PRI recuperó cierto número de representantes. Sin embargo no consiguió los escaños suficientes para modificar por sí solo la Constitución. En 1997, el PRI dejó de ser el partido mayoritario; como resultado de los procesos electorales de ese año solo alcanzó el 47.8 por ciento de la Cámara de Diputados, un porcentaje de representantes que resultó inferior al de la suma del PAN (24.2 %) y el PRD (25 %). En la Cámara de Senadores el PRI obtuvo 60.2 por ciento, mientras que el PAN 25.8 %, el PRD 12.5 % y el PT y el PVEM 0.8 %, cada uno. Jeffrey Weldon (2004) apunta que México dejó de ser gobierno unificado desde 1997, cuando el PRI perdió el control político la Cámara de Diputados.

Después de la alternancia política de 2000, la tendencia de gobierno dividido se mantuvo en ambas cámaras.¹⁹ Tanto en las elecciones intermedias de 2003, como en las presidenciales de 2006, la distribución de los escaños del Congreso de la Unión continuó siendo plural.

Actualmente cualquier partido en el gobierno tiene la necesidad de negociar y establecer coaliciones entre las bancadas de las legislaturas (integradas por legisladores de los distritos partidos políticos) que integran el Congreso de la Unión. Con el incremento del número de representantes de partidos de oposición al gobierno en el Congreso de la Unión, aumentaron las dificultades para mantener la disciplina de los legisladores. Sin embargo, la gobernabilidad de una democracia representativa en sistemas de gobierno presidencial dividido como México, no depende sólo de la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, sino que se sostiene también de la vinculación entre los partidos políticos representados en el interior del Congreso de la Unión. Para Nacif (2002) en el momento

¹⁹ En las elecciones de 2000, la Cámara de Diputados el PAN obtuvo 206 curules, el PRI 104, el PRD 123, el PT 17, el PVEM 19, Partido Convergencia 18, Partido Nueva Alianza nueve, Partido Alternativa Social Demócrata y Campesina cuatro; mientras que en la Cámara de Senadores el PAN obtuvo 52 curules, el PRI 33, el PRD 29, el PT 6, el PVEM 2, Partido Convergencia 5, Partido Nueva Alianza uno, el Partido Alternativa Social Demócrata y Campesina no obtuvo representación.

que el partido del presidente pierde la mayoría en el Congreso, cualquier reforma depende de una cooperación entre éste y los partidos de oposición.

El primer gobierno de alternancia expuso las severas limitaciones democráticas representativas del actual sistema político mexicano. A pesar de una mayor inclusividad de las distintas fuerzas políticas y de transparencia en el proceso electoral, la cohesión y la disciplina partidista reflejan la presencia de un sistema de incentivos y frenos para la conducta legislativa, mediante el cual se negocian los acuerdos políticos que han de ser apoyados tanto en las comisiones como en los plenos de las cámaras del Congreso de la Unión. “Los frenos y contrapesos madisonianos que se encuentran en la Constitución están siendo activados. El Presidente y el Congreso se hallan en un proceso de aprendizaje de sus roles republicanos de poder y responsabilidad compartidos” (Weldon, 2002: 211).

2. PLURALISMO EN EL PODER LEGISLATIVO

Uno de los aspectos centrales del proceso de superación de un régimen de gobierno autoritario, y de transición hacia otro con ciertos aspectos democráticos, además de las reformas a las normativas de los procesos electorales, lo constituye la pérdida de poder político del Ejecutivo Federal sobre los poderes legislativo y judicial de la Federación, los cuales durante las décadas del presidencialismo, estuvieron subordinados a su autoridad.

Con las reformas a las normativas del sistema electoral, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión fue una de las primeras instituciones que experimentó pluralidad política. La pérdida de control de un solo partido sobre la mayoría de los legisladores significó para el Poder Legislativo un importante posicionamiento como actor determinante en los procesos de formulación de políticas públicas.²⁰ Desde 1997 el Poder Legislativo se forja gradualmente como espacio de negociación para lograr acuerdos, a pesar de que todavía se realizan prácticas de antaño que influyen su relación con otros actores políticos.

Por otro lado, desde 1994 el Poder Judicial ha adquirido mayor relevancia en el proceso de generación de políticas públicas. A pesar de las atribuciones que la Constitución de 1917 le otorgó a este órgano, por años se subordinó al Ejecutivo Federal; sin embargo, los cambios que introdujo la reforma judicial de 1994 dotaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de exclusiva jurisdicción constitucional; proveyeron a los ministros de independencia frente al gobierno en turno, al crear instrumentos legales eficientes de

²⁰ En México, los órganos facultados para iniciar leyes o decretos constitucionales son el presidente de la República, los diputados y los senadores, así como las legislaturas de los estados; la ciudadanía solo tiene la posibilidad de sugerir proyectos de ley a través de los representantes populares.

control constitucional. Por lo tanto, la Suprema Corte adquiere paulatinamente un papel más activo y visible en cuanto a la resolución de asuntos políticos.

Destaca además que este pluralismo político no sólo ha fortalecido las instituciones legislativas y judiciales, sino que también ha tocado diversos municipios y algunos gobiernos estatales, quienes juegan un papel cada vez más activo en el proceso de institucionalización de la democracia.

2. 1. Estructura del Congreso de la Unión

En México el ámbito federal se legisla a través del Poder Legislativo, y concretamente en el Congreso de la Unión. El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (relativo a las facultades del Congreso), establece que su función es representar a la ciudadanía.

El Congreso de la Unión se constituye como una asamblea bicameral formada por la Cámara de Diputados, que integra 500 legisladores y la Cámara de Senadores (también nombrada Senado de la República), constituida por 128 legisladores. La norma establece que los diputados representan a los ciudadanos mientras que una parte de los senadores representa a cada uno de los estados de la República. El Senado tiene determinado número de escaños por estado de la República, sin importar su población, para intentar asegurar una representación igualitaria.

Los artículos 51 y 52 de la Constitución relativos a las funciones de la Cámara de Diputados establecen que ésta “se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años; estará integrada por 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones”.

En 1973 se estableció en el Congreso de la Unión el sistema de representación mayoritario, y en 1977 se incluyó la representación proporcional. Desde entonces, se desarrolla un sistema de representación mixto, que conjunta la representación mayoritaria y la proporcional. Estos mecanismos de elección de los candidatos producen efectos tanto en el comportamiento de los legisladores, como en las estrategias electorales de los partidos. Por un lado, las reglas electorales del sistema de representación mayoritaria refuerzan la figura del legislador sobre la del partido, ya que la elección se hace en distritos de un solo representante, y esto genera un compromiso mayor con el electorado. Mientras que por el otro, en los sistemas de representación proporcional, las normativas estructurales

favorecen la cooperación legislativa de acuerdo con el sistema de listas de candidatos, que pueden ser cerradas o abiertas.

Las listas (de candidatos) abiertas son una variante de representación proporcional, donde el ciudadano elige directamente a sus propios representantes; por el contrario, en las listas cerradas, una minoría de los miembros de un partido político es quien determina la lista de representantes. Los candidatos que estén colocados en los primeros lugares de la lista, tienen mayores posibilidades de conseguir un escaño en el Congreso de la Unión.

El sistema de listas de candidatos abiertas dota al votante de la capacidad de votar por el partido, sin expresar preferencia alguna por las personas a elegir; sin embargo, también propicia una votación por el candidato más popular o por el primer candidato de la lista. Este sistema tiene a producir candidatos individuales y votadores personales, “porque al no exigir un orden o un rango determinado, se deja a los votantes expresar una o más preferencias marcando nombres en las listas” (Morgestern, 2004: 129. Así, en un sistema de listas abiertas, el votante (más que el partido) tiene mayor capacidad de influencia en la conformación de la lista de los candidatos.

Por el contrario, el sistema de listas cerradas produce votos colectivos, porque el mecanismo (y orden) de elección de los candidatos, está determinado por el partido. En otras palabras, la votación de los legisladores tiende a ser por el partido y no por los ciudadanos.

De los 500 representantes de la Cámara de Diputados, 300 resultan de la elección ciudadana directa, mientras que los otros 200 dependen de su partido político. Los primeros se denominan uninominales, y los otros plurinominales o proporcionales. Los diputados uninominales se eligen por cada uno de los distritos electorales en los que está dividido el territorio nacional (cada distrito tiene prácticamente la misma cantidad de votantes y el número de distritos en cada estado de la República depende del número de habitantes que tenga el estado). Los diputados plurinominales o proporcionales se eligen de acuerdo a listas regionales según la proporción de votos que recibe cada partido político (por eso los partidos políticos tienen un porcentaje de diputados similar al porcentaje de votos que obtuvo en las elecciones).²¹ Destaca que el éxito de un candidato a diputado uninominal depende exclusivamente de la decisión del electorado, mientras que la de un diputado de circunscripción plurinomial, además del electorado, depende de su posición

²¹ La Constitución establece que ningún partido político puede tener más de 300 diputados en la cámara, entre plurinominales y uninominales; así como que para ganar una diputación proporcional, el partido tiene que obtener al menos el dos por ciento del total de la votación nacional.

en la lista cerrada del partido que lo postula, porque para contender por un cargo federal de representación plurinominal o proporcional, es necesaria la designación oficial de un partido político registrado, ya que no existe espacio para las candidaturas independientes. En México, “la gran magnitud de los distritos, aunada al sistema de listas cerradas, basta para explicar por qué la identidad de los 40 candidatos que aparecen en la lista del partido para cada circunscripción plurinominal no influye de manera importante en la decisión de los electores” (Nacif, 1998: 46). Para los diputados uninominales es diferente, ellos si cuentan con incentivos para cultivar le voto personal, porque dependen directamente del electorado.

El artículo 56 de la Constitución sobre el funcionamiento del Senado de la República, establece que la Cámara de Senadores “se integrará por 128 miembros, de los cuales dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado por primera minoría, los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, renovándose cada seis años”. Así, 64 senadores (2 por cada estado de la república) se eligen por el principio de mayoría relativa, de acuerdo a la elección ciudadanía; los otros 96 lugares se obtienen de la suma de senadores de mayoría y de primera minoría (32). Los 32 senadores restantes se eligen por el principio de representación proporcional, es decir, en función los porcentajes de votos que haya obtenido cada partido y siguiendo la lógica que los diputados plurinominales.

2. 1. 1. Regulación al interior del Congreso de la Unión

Los artículos constitucionales que regulan la estructura legislativa son el 70, 71, 72 y 73. El artículo 70, sobre el funcionamiento de las cámaras señala que éstas “no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros”. También indica que las resoluciones del Congreso de la Unión tendrán el carácter de ley o decreto y se comunicarán al Ejecutivo Federal por el presidente de las cámaras y por un secretario de cada una de ellas; y que cada una de las cámaras está facultada, sin intervención de la otra, para dictar resoluciones.²²

²² No es el único artículo de esta naturaleza. Así, el artículo 66 establece que el primero de septiembre inicia el primer periodo de sesiones ordinarias y el 15 de marzo el segundo periodo de sesiones. También determina que los diputados y senadores “serán inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y no serán reconvenidos por ellas”. Así mismo, “el

El artículo 73 dicta que el proceso de creación de leyes en el Congreso de la Unión debe ser discutido y revisado dos veces, por lo que el Poder Legislativo actúa a través de sus dos cámaras. En principio, cualquiera de las dos cámaras puede ser la de origen, o la primera en analizar y discutir un proyecto o iniciativa de ley. Sólo en determinados asuntos, como la aprobación de leyes relacionadas con impuestos o contribuciones, corresponde obligatoriamente a la Cámara de Diputados funcionar como cámara de origen y al Senado como cámara revisora.

Además, este artículo establece que el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir su propia ley, que regulará su estructura y funcionamiento internos. Como marcos normativos de Poder Legislativo, además de la Constitución, están la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG) y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICG). El principal objetivo de ambos reglamentos es garantizar la libertad de expresión de las diferentes corrientes ideológicas al interior de las cámaras por lo que los dos apuntan a determinar las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según la filiación de su partido.

El artículo 20 de la Ley Orgánica para el Congreso General (reformado en 1999) fija que el diseño de la agenda legislativa y del *Orden del Día* en el *Pleno* del Senado de la República es una atribución de la Junta de Coordinación Política, y no lo son aspectos administrativos (como el manejo del tiempo y las formas del debate, por ejemplo), ya que éstos son responsabilidad de las dirigencias parlamentarias y están reguladas por la Conferencia para la Dirección y la Programación de Trabajos Legislativos.²³

El artículo 20 de la LOCG establece que el proceso legislativo se desarrollará orientado por la regla general de la mayoría absoluta de los miembros presentes, así como en los plenos de las dos cámaras se debe sesionar frente a un *quórum* mínimo exigido equivalente a la mitad más uno de los miembros.²⁴

En torno a la conducción de trabajos, debates y votación en los plenos de las cámaras de diputados y de senadores, este artículo establece la composición y las atribuciones de la Mesa Directiva, y de otros órganos de gobierno, como son la Junta de Coordinación Política y Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

presidente de las cámaras velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de las mismas y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar”.

²³ En la Cámara de Diputados esa responsabilidad queda bajo la autoridad de la Conferencia para la Dirección y la Programación de Trabajos Legislativos (CDPTL), integrada por el Presidente de la Mesa Directiva como por la JCP. El Artículo 39 de la LOCG establece que las resoluciones de la CDPTL serán concensuadas, y en caso de no haberlo, por mayoría absoluta (con sistema de voto ponderado) de los coordinadores de los grupos parlamentarios.

²⁴ Este *quórum* en la Cámara de Diputados equivale a 126 legisladores, y en la Cámara de Senadores, a 33.

Con el fin de identificar la función de estos órganos de gobierno, a continuación se hace una breve descripción de cada uno de ellos.

La Mesa Directiva se compone de un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, cuyas funciones son las de: 1) dirigir las actividades legislativas dentro de las sesiones de las cámaras; 2) garantizar la libertad en los debates; 3) vigilar que la organización y los trabajos legislativos estén apegados a la normatividad interna; 4) velar por la seguridad del recinto parlamentario, y; 5) cuidar que se respete la inmunidad parlamentaria de los legisladores.

La Junta de Coordinación Política se integra por los coordinadores parlamentarios de las fracciones con representación en el congreso. Se conforma al inicio del periodo constitucional de cada legislatura por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la legislatura más dos legisladores del grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que constituya la primera minoría de la Legislatura. Su función es ordenar el desarrollo de los procesos legislativos y acuerda los temas de la agenda legislativa. La toma de decisiones en la Junta de Coordinación Política se realiza mediante el sistema de voto ponderado.²⁵

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos es un organismo que solo existe en la Cámara de Diputados. Se integra por el Presidente de la Cámara, el Secretario General y los miembros de la Junta de Coordinación Política. A pesar de las muchas facultades que tiene este órgano, su desempeño es muy limitado, ya que carece de facultades con sustento normativo.

Además de estos órganos de gobierno, existen los llamados órganos de trabajo. El Pleno es el de mayor jerarquía: reúne a los miembros que integran cada una de las cámaras para sesionar y deliberar sobre los asuntos legislativos contenidos en el Orden del Día. Después están los Grupos Parlamentarios, -compuestos de por al menos cinco legisladores afiliados a un mismo partido político (uno de los cuales funge como coordinador)-. El coordinador del grupo parlamentario representará públicamente a su grupo durante una legislatura y tiene la facultad de promover “los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva, además de que participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos” (Huerta, 2000: 29).

²⁵ La LOGC sobre la Junta de Coordinación Política establece que su presidente puede ser, durante una legislatura, el coordinador del grupo parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta. “Si al iniciar la legislatura ningún coordinador cuenta con este requisito, la Presidencia será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de legisladores que representen, al menos, el 25 por ciento del total de la Cámara. El orden anual para presidir la Junta será determinado por el coordinador del grupo parlamentario de mayor número de legisladores”.

Es de destacar que el artículo 26 de la LOCG establece que los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un grupo parlamentario sin integrarse a otro ya existente, serán considerados como *diputados sin partido*, “debiéndoseles guardar las mismas consideraciones a todos los legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades de la cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular”. El otorgamiento a un reducido número de legisladores, de ciertas atribuciones que inciden directamente en el gobierno de la cámara, excluye a los diputados independientes de participar en la vida orgánica de las cámaras, como la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política por ejemplo. Es decir, esta distribución del control político no favorece las candidaturas independientes, y promueve la conformación de grupos parlamentarios. La necesidad de organizar el trabajo de discusión “abre espacios para la introducción de jerarquías que claramente diferencia a sus integrantes” (Béjar, 2009: 71). Los conductores del proceso legislativo, gozan de privilegios limitados al resto de sus compañeros.

Después de los grupos parlamentarios están las comisiones. Éstas se encargan de adquirir información y asesoría pertinente para evaluar, a partir de la deliberación, las soluciones disponibles a intereses afectados por normas nuevas.²⁶ Actualmente son foros de gran relevancia en el proceso representativo porque en ellas, más que en Pleno, se discuten, explican y justifican las propuestas de ley a ser votadas por la asamblea. En la práctica, al estar encargadas de redactar los textos de las iniciativas de ley que se turnan para votación en el pleno, “actúan como guardianes del proceso legislativo” (Nacif, 1998: 51). Se integran durante los primeros dos meses de funciones de la legislatura a propuesta de la Junta de Coordinación Política, en la proporción que cada grupo parlamentario represente en el pleno. Cuentan con un presidente, presupuesto y asesores propios.

Sobre las presidencias de las comisiones, el artículo 43 de la LOCG establece que en la Cámara de Diputados, éstas son propuestas al Pleno por los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios. El artículo 82 de la misma ley establece lo mismo para el Senado de la República. En ambas cámaras, los presidentes de las comisiones determinan la formación de los grupos de trabajo que presidirán. “Las comisiones son como las legislaturas dentro de las legislaturas, pese a ello, el poco control que tienen sus integrantes sobre su desempeño ha propiciado que su trabajo en la mayoría de los casos sea muy limitado, ya que funcionan a la buena de sus presidentes, en virtud de que los

²⁶ La LOCG establece que se pueden crear Comisiones Conjuntas con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común.

miembros se desempeñan como meros agentes de su grupo parlamentario (Nacif, 2002: 83).

2. 2. Procedimiento legislativo

Un procedimiento legislativo es la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello con el objetivo de elaborar, aprobar y expedir una ley o un decreto. En general, la ciencia política incorpora tres elementos imprescindibles en el procedimiento legislativo: 1) es una serie de pasos, fases o actos; 2) realizados por entes estatales, facultados para ello; y, 3) la finalidad es crear (reformular o derogar, en su caso) una ley.²⁷

Concretamente, el procedimiento legislativo en México se compone de cinco etapas:

- 1) presentación de la iniciativa;
- 2) discusión;
- 3) aprobación o rechazo;
- 4) sanción o publicación, y;
- 5) inicio de vigencia.

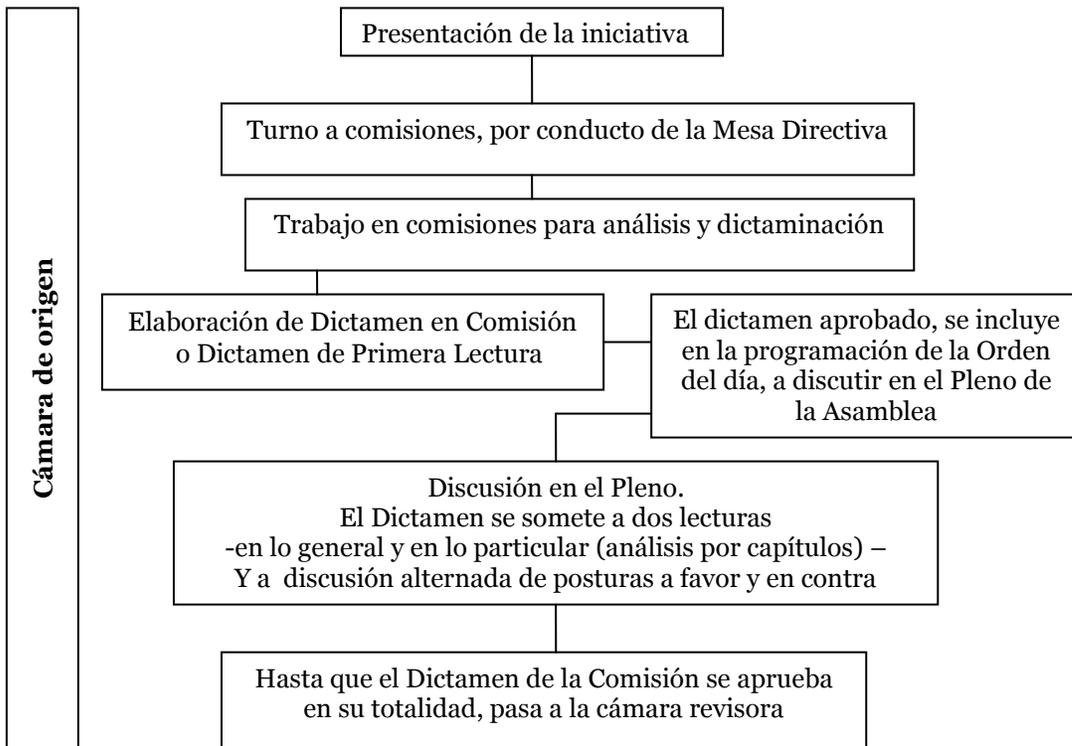
Incluye dos instituciones (y momentos). El primero se desarrolla por el órgano legislativo y concluye con la aprobación o rechazo del proyecto de ley; el segundo necesita la participación del Ejecutivo, pues la sanción, promulgación y publicación deben ser realizadas por éste (Carbonell, 2002: 495). A este proceso legislativo, Ortiz y Trejo incorporan dos etapas más: la preparación del proyecto de ley y su dictaminación. Para ellos, la preparación es cuando surge la necesidad de normar la conducta de los ciudadanos, o de quienes detentan los poderes públicos; mientras que la dictaminación es el ejercicio relativo a los trabajos realizados en las Comisiones para llegar al Dictamen de un Proyecto de Ley o Decreto y que permitirá o no a una iniciativa llegar a ser debatida en el Pleno. Dentro de esta etapa, estos autores consideran que existen tres fases: “la negociación política, los trabajos de estudio y análisis y, finalmente, el Dictamen y el voto particular” (Ortiz y Trejo, 2005: 219).

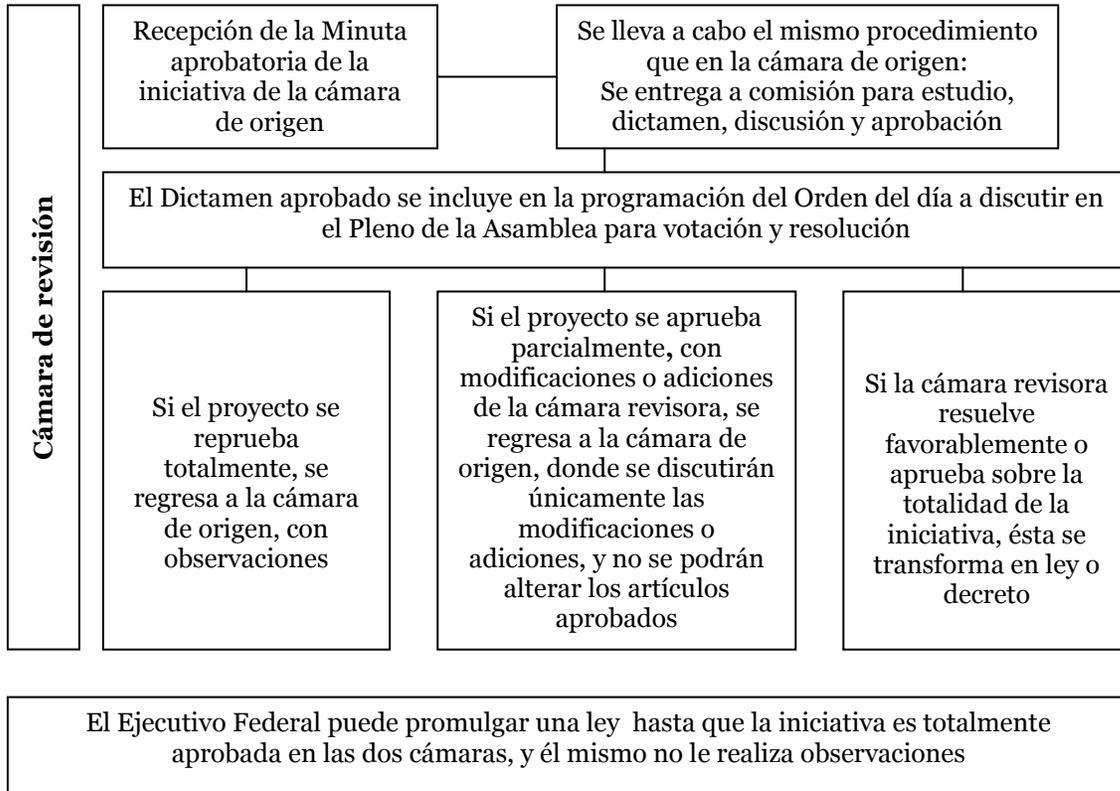
En síntesis, el proceso de formulación de una ley en México comienza con la presentación de una Iniciativa de reformas a las leyes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (o a los reglamentos y códigos que de ella surgen) a una de las cámaras (aquella que recibe en primera instancia la iniciativa se denomina *cámara de origen*, mientras que

²⁷ Gerardo Santiago. *Procedimiento Legislativo en México a través de su historia*.

la *cámara revisora* forma parte de una segunda fase del proceso legislativo). A continuación, la iniciativa de ley se discute en comisiones, donde un grupo de legisladores la revisa antes de ser presentada para su debate y votación (para aprobarla o rechazarla) en el pleno. Al final, la ley se oficializa con su publicación en el Diario Oficial de la Federación. El desarrollo de este proceso es vigilado por la Secretaría de Gobernación y en algunos casos establece contacto directo con los coordinadores en las cámaras. En el siguiente cuadro se presenta de manera esquemática el procedimiento legislativo que sigue una iniciativa de ley en México:

Cuadro 1. Procedimiento legislativo para revisión de Iniciativas de Ley





Fuente: Elaboración propia

Si un proyecto de ley o decreto se reprueba totalmente en la cámara de revisión, éste se devuelve a la de origen con observaciones. Si en la cámara de origen se aprueba una vez más el proyecto o decreto de ley por mayoría absoluta (de los miembros presentes), éste volverá a la cámara que lo desechó para ser considerado una vez más. Si allí se aprueba por mayoría, pasa al Ejecutivo para su publicación; sin embargo, si el proyecto es reprobado, no puede volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

Por otro lado, si un proyecto de ley o decreto se aprueba parcialmente, es decir, si la cámara revisora adhiere al proyecto de ley modificaciones o adiciones, éste se regresa a la cámara de origen, donde se discutirán únicamente las modificaciones o adiciones, y no se podrán alterar los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas de la cámara revisora se aprueban por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de origen, el proyecto completo pasa al Ejecutivo. Pero si las adiciones o reformas de la cámara revisora reprueban por votación mayoritaria en la cámara de origen, vuelven a discutirse allí un vez más.

Por otro lado, si en el pleno de la cámara revisora se desechan las adiciones o reformas, el proyecto o decreto de ley en esta segunda revisión, pasa –en lo que haya sido aprobado por

ambas Cámaras- al Ejecutivo Federal para que la revise. Si la mayoría de la cámara revisora insiste en las adiciones o reformas, el proyecto completo podrá presentarse hasta el siguiente periodo de sesiones. Si las dos cámaras acuerdan –por la mayoría absoluta de sus miembros presentes- que se expida la ley o decreto con los artículos aprobados, los adicionados o los reformados se reservarán para su examen y votación en las sesiones siguientes.

En caso de que la cámara revisora resuelva favorablemente o apruebe la totalidad de la iniciativa (en lo general y en lo particular), ésta podría transformarse en ley o decreto inmediatamente, siempre que el ejecutivo federal no le realice observaciones (y la regrese a la cámara de origen). La resolución aprobatoria de la cámara revisora se integra el expediente final, junto con el documento legislativo original, que firman los representantes de las Mesas Directivas de ambas Cámaras, y pasa al Ejecutivo Federal. En cada uno de los pasos el proceso es dirigido por cada uno de los órganos de gobierno de las cámaras.

La iniciativa aprobada es turnada al Ejecutivo Federal para que éste, en periodo de diez días hábiles, mande su publicación en el Diario Oficial de la Federación, o realice observaciones y lo regrese a la cámara de origen. Si el Presidente de la República no emite observaciones, el decreto se considera aprobado, sino, la iniciativa se sujeta una vez más al procedimiento legislativo en la cámara de origen. Allí, la comisión que antes elaboró el Dictamen Aprobatorio, revisa las observaciones del Ejecutivo y elabora un nuevo dictamen para ser votado en el Pleno. Si allí es aprobado, pasa a la otra cámara, donde se realiza el mismo procedimiento. Si en el pleno de la cámara revisora, la iniciativa es aprobada por mayoría simple, el decreto se envía al Presidente para su publicación. Si no se aprueba en el pleno, el dictamen pasa otra vez a la cámara de origen. Todo esto, como lo establece el artículo 136 del Reglamento de Gobierno Interno del Congreso General.

La participación del Ejecutivo Federal en el proceso de elaboración de leyes se denomina de diversas maneras. La emisión de observaciones se denomina comúnmente “facultad de veto presidencial”, y es la capacidad que tiene el Presidente de la República de desaprobado un proyecto de ley sancionado positivamente por el Congreso de la Unión, impidiendo así su entrada en vigencia. El primer párrafo del artículo 72 de la constitución especifica que “todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen”. Además, el artículo 78 refiere el envío de los proyectos de ley sancionados por el Congreso de la Unión para su

examen; el artículo 80 menciona los proyectos desechados parcialmente por el Poder Ejecutivo, y; finalmente, el artículo 83 establece que “desechado en todo o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de origen”. El ejercicio del veto presidencial se vincula con razones de conveniencia política y de armonización del funcionamiento de los poderes del Estado; es una herramienta de control del poder político.

El medio de difusión oficial de la ley es el *Diario Oficial de la Federación*, que de acuerdo al artículo 2º de la *Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales* es “el órgano del gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente”.

Durante el proceso de formulación de leyes, las dos cámaras del Congreso de la Unión desarrollan distintas tareas, aunque ligadas entre sí. Cada una ejerce sus funciones de forma separada y sucesiva, y con sus propios órganos de gobierno y de trabajo. Esta separación establecida en la Constitución pretende que el proceso legislativo pase por un sistema de doble revisión (tanto en comisiones, como en el pleno). Su objetivo es proteger la participación del Ejecutivo en el proceso político en contra de las mayorías, así como asegurar la revisión doble de la ley a ser aprobada, a fin de prevenir errores y postergar decisiones carentes de la suficiente reflexión, o de los consensos necesarios para una exitosa aplicación de sus disposiciones (Tena Ramírez, 1984; Tosi, 1996).

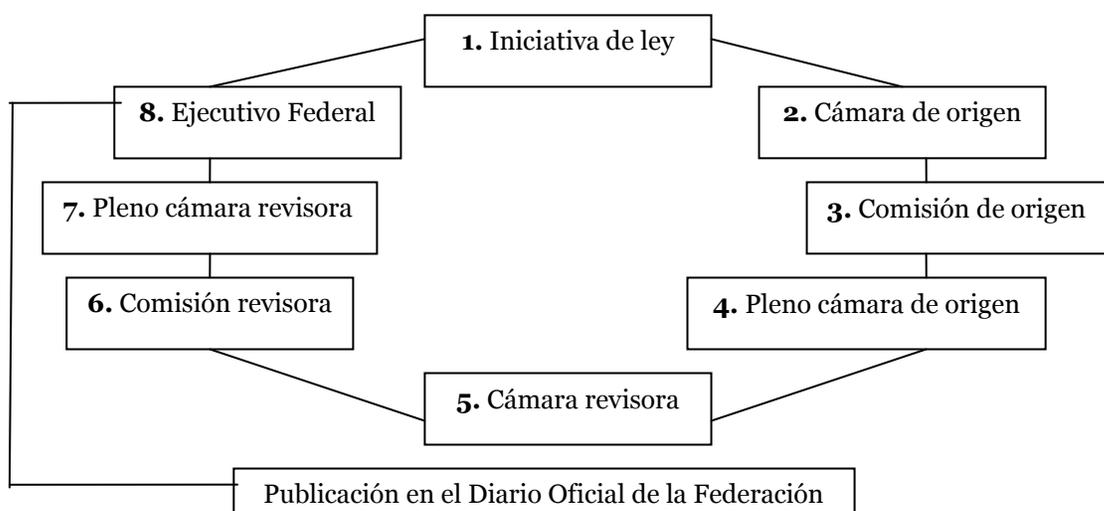
Las actuales etapas del procedimiento legislativo se vinculan al sistema bicameral del Congreso de la Unión de 1824. En la práctica, este sistema multiplica las etapas por las que una iniciativa debe pasar antes de convertirse en ley, así como el número de ocasiones en que el resultado del proceso puede alterarse.

En el periodo en el que el PRI controlaba la mayoría en el Congreso de la Unión, las diferencias entre la Cámara de Diputados y el Senado de República fueron escasas, y el bicameralismo fue una mera formalidad. Sin embargo, a partir de 1997, esta situación cambió sustancialmente, y actualmente las diferencias entre las dos cámaras son más cotidianas.

Por último, se destaca que dentro del procedimiento legislativo mexicano existen dos modalidades de trabajo, dividido por periodos llamados *Ordinario* y *Extraordinario*. En el primero se modifican las leyes secundarias (las reglamentarias o derivadas de las normas constitucionales). Este procedimiento ordinario de creación de leyes está regulado por los artículos 71 y 72 de la Constitución. En el segundo, se modifica la Constitución (artículo 135), para lo cual es indispensable cubrir requisitos adicionales a los necesarios para reformar una ley ordinaria, como son: quórum calificado –voto de las dos terceras partes de los individuos presentes–, y ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

A continuación se muestra un cuadro del proceso legislativo que siguió la revisión de la “ley Televisa”, con el fin de visualizar las instancias por las que la iniciativa pasó y por las que necesitó el voto aprobatorio de las dos cámaras.

Cuadro 2. Trayectoria de la “ley Televisa” en el Congreso de la Unión



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa. Véase: www.sil.gob.mx

2. 3. Poder Legislativo multipartidista

La ausencia de mayorías legislativas bajo control de un solo partido es hoy la norma tanto en democracias parlamentarias como presidenciales (Negretto, 2000: 143). En México, esta situación se vive desde 1997 en la Cámara de Diputados, y desde el 2000 en la Cámara de Senadores.

Las reformas que dieron paso a una mayor pluralidad en el Congreso de la Unión datan de 1977. Sin embargo, hasta que se reformaron los artículos 71 y 72 de la Constitución en 1996, fue posible modificar algunos artículos de la Ley Orgánica del Congreso General (en 1999) –que precisaron ciertas normas y se incrementaron las funciones de las comisiones, con la idea de hacer más eficiente el trabajo parlamentario, además que se creó la Junta de Coordinación Política-, que redistribuyeron el poder político en el Congreso de la Unión.²⁸

Durante el periodo de control político del PRI, la relación Ejecutivo-Legislativo no presentó dificultades para integrar mayorías legislativas que apoyaran la agenda legislativa. Sin embargo, la ausencia de control total del Congreso de la Unión por un solo partido, ha hecho necesarios, por un lado, la negociación de acuerdos políticos para crear o modificar legislaciones (que necesitan contar con la aprobación de la mayoría de los integrantes de los dos plenos de las cámaras del Congreso de la Unión); y por otro, la formación de coaliciones temporales para formar mayorías calificadas.²⁹

Esta subordinación del Legislativo (y del sistema de partidos) hacia el Poder Ejecutivo propició desigualdad electoral y política. Antes de 1997, los partidos de oposición que llegaban a las cámaras del Poder Legislativo eran actores al margen de los procesos de toma de decisiones. Actualmente, el multipartidista Poder Legislativo se ha constituido como un actor fundamental para la gobernanza (Colomer y Negretto, 2003: 98), y en el proceso de formulación de leyes. Para Morlino, esta institución adquirió relevancia política con el proceso del cambio político que experimentó México, a partir de la mitad de los años ochenta y, particularmente después de 1997, cuando la Cámara de Diputados a nivel federal quedó sin mayoría absoluta de un solo partido (2007: 101).

Hoy en día, el multipartidismo del Congreso de la Unión enfrenta dificultades para aprobar nuevas leyes o reformas a las existentes, incluyendo las que requieran cambios a la Constitución. Esta situación ha provocado la necesidad de negociación entre las diversas fuerzas políticas allí representadas, así como el establecimiento de coaliciones temporales. Estos acuerdos políticos temporales inestables (porque funcionan sobre incentivos

²⁸ El artículo 72 dice: “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”.

El artículo 73 especifica las funciones del Poder Legislativo

²⁹ El Congreso de la Unión trabaja bajo la regla de la mayoría y atiende a dos fórmulas, la de *mayoría sustantiva*, que se refiere a la aprobación de iniciativas de ley en el pleno; y la *mayoría de procedimiento*, que sirve para “concentrar el poder necesario para regular el proceso legislativo y ocupar los puestos de influencia en la Cámara” (Nacif, 1998: 21).

inmediatos y coyunturales), han propiciado diversos comportamientos coordinados de los legisladores respecto de un determinado posicionamiento político de su grupo parlamentario.

2. 4. Elites partidistas y disciplina parlamentaria

En México, las reglas del sistema de partidos políticos (de manera similar al electoral) promueve la disciplina entre sus miembros. Desde una perspectiva teórica neoinstitucionalista, la disciplina parlamentaria, enmarcada por un gobierno sin mayoría, con un sistema electoral de mayoría simple y de una sola vuelta, se relaciona con tres factores. Primero, están las reglas internas de los partidos políticos; después, las reglas electorales; y finalmente, las reglas internas del Congreso de la Unión. Las dos primeras condicionan la competencia por las candidaturas –puestos de representación–, mientras que la última constituye el marco institucional que determina las conductas y garantiza la lealtad de sus miembros.

En este trabajo de investigación se retoman los principios de la corriente de pensamiento neoinstitucionalista, en concordancia con la literatura de la elección racional, para explicar esta situación. Esta teoría establece que los legisladores cumplen su compromiso de representar a la ciudadanía bajo el modelo de la teoría de la ambición. De forma sintética, esta teoría sostiene que los individuos participan de los procesos políticos en función de su búsqueda del beneficio personal.

Para el pensamiento neoinstitucional, las preferencias individuales interaccionan con las instituciones, de manera que estas últimas moldean a sus participantes, al tiempo que proveen sistemas de significación para quienes participan en política, e incluso en la vida social. Esta complejidad de interacciones en las que una mayoría de los individuos se desenvuelven en entornos con múltiples instituciones, significa (en ocasiones) constreñir su actuación a lealtades institucionales contrapuestas entre sí. Así, las decisiones de los legisladores se sustentan sobre dos cuestiones: la primera es la presencia de arreglos institucionales que los incita a construir una reputación personal frente a los dirigentes de sus partidos, para alcanzar sus propios objetivos de desarrollo de carrera política. La segunda es el estímulo a fortalecer la unidad partidista, como canal privilegiado de crecimiento de su carrera profesional.

Sosa apunta que el comportamiento legislativo coordinado en México se ha transformado en un requisito para el mantenimiento y elevación de la posición del partido en las

transacciones pactadas en la legislatura (2004: 87). En otras palabras, la conducta disciplinada de los legisladores mexicanos se vincula con las motivaciones electorales de sus partidos políticos. “Esto ocurre al depositar esta labor en sus liderazgos y al desalentar la participación individual de los legisladores en ella. [...] Esta ecuación es resultado de la implantación de un esquema de división de trabajo que más que generar una especialización sustentada en el impulso de la carrera parlamentaria, apunta a facilitar la aceptación de los dictados de las dirigencias sin mayor discusión por parte de los legisladores” (Béjar, 2006: 163).

A pesar de la democratización de la mayoría de los sistemas de gobierno en América Latina, los partidos políticos continúan siendo organizaciones oligárquicas, en donde las decisiones no contemplan las opiniones de sus miembros ni de sus simpatizantes. Es decir, en el interior de estas estructuras, “las elites controlan de manera férrea el poder, no facilitan la participación de todos los grupos y/o fracciones en las definiciones programáticas o en la elección de los candidatos y las bases carecen de mecanismos para premiar o castigar a sus líderes, si estos no cumplen con sus promesas o sus programas de gobierno” (Freidenberg, 2007: en obra sin publicar).

Los partidos políticos son los medios fundamentales de la representación política “toda vez que estos ejercen funciones básicas para el sistema como representar, movilizar, reclutar y seleccionar elites, socializar y presentar opciones para los votantes, armonizar y articular intereses, proveer de políticas públicas al gobierno, posibilitar ciertos canales de control político y hacer operativas las instituciones del sistema democrático” (*Ibid.*). En México los partidos integran las bancadas en el Congreso de la Unión; su participación permite “el procesamiento de la nueva diversidad mostrada por el voto ciudadano, como canal de contacto con la autoridad, y al ordenar la expedición de la ley; todo ello facilitado por la disciplina exigida a sus miembros en la Legislatura” (Béjar, 2006: 24).

En el ámbito legislativo, los partidos políticos tienen capacidad además, para influir en las decisiones parlamentarias a través de los coordinadores de las bancadas. Al fiscalizar en su totalidad los recursos económicos, y al controlar mayoritariamente las nominaciones a puestos de representación política, las elites parlamentarias tienen la posibilidad de generar un intercambio de apoyo con los legisladores, que otros miembros del partido político no tienen.

Las elites³⁰ políticas (parlamentarias o partidarias) en México, son un conjunto de miembros de un partido político con capacidades específicas dotadas por la Constitución, por la Ley Orgánica del Congreso General y por el Reglamento de Gobierno Interno del Congreso General, que les permite incidir en los procesos políticos, como puede ser el de elaboración de leyes.³¹

Cárdenas en torno a la figura del legislador individual en México, señala que es un personaje sin protección jurídica: “el legislador trabaja para los grupos que lo llevaron a esa posición y de los que recibe apoyo. Es decir, la representación de los intereses generales queda en suspenso” (2006: 16); el legislador frente a la necesidad de garantizarse una carrera política, alinea su voto a la postura del liderazgo de su facción parlamentaria o del programa de su partido político, incluso en contra de los intereses de sus representados. Estas situaciones llevan a que las dirigencias de los partidos tomen las decisiones políticas de forma unilateral, utilizando mecanismos que propician la disciplina parlamentaria.

Weldon (2002) considera que el voto parlamentario mexicano es muy disciplinado. De una investigación empírica sobre los factores institucionales y políticos de la disciplina partidista en la Cámara de Diputados durante las LVII y LVIII Legislaturas, concluyó que la disciplina de los partidos en estas legislaturas siguió siendo mayoritaria para todos los partidos; sin embargo notó que el grado de (in)disciplina por partido varía conforme se utilizan distintos tipos de medición, el contexto y las prácticas de los propios partidos políticos, las rupturas al interior del partido, el tamaño de la bancada, los casos en los que algunos legisladores deciden no presentarse a una sesión para no votar en contra de la línea de su partido, así como la permisividad o no de cierta expresión de disenso por medio de abstenciones que en sentido estricto, no significan indisciplina.³²

Es fundamental identificar los mecanismos que sustentan la unidad y la subordinación al interior de los grupos parlamentarios en el actual contexto multipartidista del Congreso de la Unión. Es necesario observar la estructura de incentivos y frenos institucionales que

³⁰ La palabra elite refiere a una minoría selecta y destacada en un ámbito social o en una actividad. Para la ciencia política el concepto de elite engloba a “aquel grupo de individuos que en alguna de las esferas de la actividad humana, por la posesión de ciertos recursos escasos, detenta una cuota de poder muy superior al conjunto de quienes forman ese ámbito, y que ejerce algún tipo de influencia sobre el mismo (Ruíz, 2007: 1).

³¹ Otras acepciones para referir a las elites políticas son por ejemplo “dirigente”, o “clase política” o “*decision’s makers*”. Para Pasquino (2000) elite es un término genérico que puede aplicarse a quienes destacan en sus respectivos sectores de actividad, mientras que sólo una parte de éstos son dirigentes.

³² Para complementar esta información se sugiere consultar Jeffrey Weldon, “Factores institucionales y políticos de la disciplina partidaria en la Cámara de Diputados de México: 1998-2002”

definen las relaciones entre los legisladores y sus dirigentes políticos. En esta investigación se considera que el patrón mayoritario de disciplina entre los diputados mexicanos, aún en un sistema de gobierno dividido, responde a las reglas que impone el propio diseño institucional del Congreso de la Unión, y que sitúa a los legisladores como agentes de sus organizaciones nacionales partidistas. Los mecanismos que fomentan dicha disciplina se encuentran en las reglas electorales, los estatutos de los partidos políticos y los reglamentos del Congreso de la Unión; incluso para Ugalde (2002), ciertas reglas informales del sistema político la propician. Los líderes de las fracciones parlamentarias encontraron en las normas formales e informales de la Cámara de Diputados una serie de incentivos para mantener la disciplina de sus integrantes: “el control sobre los miembros de cada fracción se convirtió en uno de los elementos para determinar la capacidad de negociación con que contaban sus coordinadores” (Béjar, 2006: 42).

Esta situación obedece a que ciertos dirigentes de los partidos políticos, cuyo trabajo no se vincula directamente con el trabajo parlamentario, controlan la designación de cargos legislativos, y en consecuencia, el futuro desarrollo político de los legisladores salientes, a quienes la constitución impide la reelección para el periodo inmediato posterior (Nacif, 1998: 7).

3. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL

Por muchos años, la división de poderes que estableció la constitución de 1824, ha estado marcada por un fuerte desequilibrio entre los poderes de la federación (Córdova, 2002: 136). Durante setenta años el Poder Ejecutivo rebasó sus funciones y contuvo la totalidad de las atribuciones constitucionales de los otros Poderes de la Unión.

El artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Poder Judicial es uno de los tres Poderes de la Unión. Lo define como “el guardián de las libertades y los derechos de los mexicanos y lo ejercen la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito”.³³ Continúa: “el control que el Poder Judicial federal tiene sobre los otros poderes es el control constitucional, que hace que los actos de esos poderes se ajusten a lo que dictan la constitución y sus leyes” (*Ibid.*, 2002: 135); sin embargo, en la práctica esta situación es relativamente nueva.

³³ Desde 1996 también lo constituyen el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Federal Electoral.

A pesar de que la constitución de 1917 otorgó al Poder Judicial autonomía (respecto de los otros Poderes de la Unión), el gobierno de tipo presidencial limitó esta característica a través de la instauración de reformas e incentivos diversos (formales e informales). Incluso logró hacer coincidir los intereses de la jerarquía judicial con los del régimen de gobierno (Ríos, 2004: 25). Por ejemplo, la reforma de 1934 estableció la movilidad de los jueces en un periodo fijo de seis años –idéntico al periodo presidencial-, con lo que aseguró por casi siete décadas la complicidad del órgano judicial en la construcción y consolidación del sistema político mexicano.

A pesar de que “[el] funcionamiento correcto de un régimen democrático sólo es posible en el ámbito del modo de gobernar que, de acuerdo con la tradición que se remonta a los antiguos, se llama gobierno de las leyes” (Bobbio, 1984: 36) durante el predominio político del PRI, el Poder Judicial se constituyó como una pieza más que complementaba el orden del sistema de partido hegemónico. El presidente en turno y el partido oficial (PRI) fueron capaces de “incorporar al Poder Judicial dentro de su estructura corporativa tal como lo hizo con los otros órganos de gobierno, los sindicatos, los campesinos, el ejército y los empresarios” (Ríos, 2004: 27). Es decir, en el contexto de un sistema político centralizado por el Ejecutivo Federal y por el PRI, la actuación general del Poder Judicial se caracterizó por su pasividad. Cárdenas (2006: 37) sostiene que el Poder Judicial de la Federación ha presenciado tres etapas de desarrollo: 1) el del formalismo tradicional (de 1996-2000) en la que realizó interpretaciones convencionales; 2) el del activismo y de garantismo a los derechos político-electorales de los ciudadanos (de 2000 a 2003) en sus resoluciones “abrió caminos en la historia jurídica e interpretativa del derecho nacional, y logró mayor legitimidad” y; 3) el del repliegue (de 2003 a 2006) en la que la institución “olvidó los principios constitucionales en materia electoral y no tuvo una visión jurídica superior para analizar cómo se cumplieron en el proceso electoral los principios constitucionales”.

Por muchos años, el Poder Judicial no actuó como un mecanismo efectivo de supervisión y control que contrapesara al Ejecutivo Federal. Sin embargo hacia finales 1980, cuando los partidos políticos de oposición lograron mayor apertura electoral y alcanzaron más espacios políticos, comenzó la descentralización del poder político, que propició un equilibrio entre los poderes de la federación. Una vez logrados la legitimación de las instituciones electorales y el pluralismo político, el debate político viró hacia la separación de los poderes legislativo y judicial. La sucesión de reformas que propiciaron los cambios políticos que el país experimenta desde hace veinte años, incluidos la pluralidad en el Congreso de la Unión, el triunfo de partidos de oposición en gobiernos locales y la

alternancia en la presidencia de la República, también tocó al Poder Judicial. “Los esfuerzos federales para profundizar la descentralización en las décadas siguientes, fueron usados para restaurar la legitimidad del sistema de gobierno, antes que revitalizar de fondo a los gobiernos estatales” (Berruecos, 2004: 90).

Entre 1994 y 1996 el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) impulsó una serie de reformas que derivaron en un incremento del pluralismo político y en un mayor equilibrio entre los poderes de la Federación que más tarde, se tradujeron en el otorgamiento de jurisdicción constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), máximo órgano del Poder Judicial. La reforma constitucional de 1994 modificó el artículo 24 de la Constitución, permitió renovar y organizar integralmente el Poder Judicial de la Federación; asimismo, le cedió la capacidad de dirimir jurídicamente conflictos entre las diversas instituciones de gobierno mediante las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la práctica, esta reforma fue el primer paso para otorgar autonomía al Poder Judicial permitió fortalecer las figuras de controversias constitucionales, como herramientas de apelación de las decisiones de ciertas instituciones de gobierno, y la creación de las acciones de inconstitucionalidad como mecanismos para el control de la constitucionalidad: se reforzó el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano de supervisión de la separación de los poderes de la federación. Esta reforma, al establecer en quince años la duración de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus cargos, les aisló de presiones políticas, tanto electorales, como de las de otros poderes de la Federación. Finalmente, las reformas confirieron a la SCJN igualdad legal frente a los otros órganos de gobierno, y desde entonces esta institución puede participar en el equilibrio del sistema de frenos y contrapesos. En síntesis, la reforma de 1994 “marca un rompimiento con el pasado y representa potencialmente un cambio cualitativo en términos de las relaciones Ejecutivo-Judicial” (Berruecos, 2004: 78).

Más tarde, en 1996, una nueva reforma constitucional incorporó a la estructura del Poder Judicial de la Federación, el antiguo Tribunal Federal Electoral (TRIFE), -que además cambió de nombre a Tribunal Electoral-.³⁴ Tres años después, en 1999 hubo una nueva iniciativa de reformas por medio de la cuales se eliminó el Consejo de la Judicatura Federal

³⁴ El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el órgano jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación especializado en materias electorales, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales federales o locales (que corresponden a la Suprema Corte).

como parte del Poder Judicial de la Federación. El Consejo sólo conservó su función de administración, vigilancia y disciplina al interior de dicho poder.

Así, desde la década de 1990, en México se ha generado una “judicialización de la política”. Durante los últimos diez años, en la que cada vez más los partidos utilizan recursos legales para resolver algunas de sus disputas políticas, “en el contexto de un marco más democrático” (*Ibid.*: 80).

Actualmente, a Suprema Corte de Justicia de la Nación de México es el tribunal supremo del Poder Judicial de la Federación. Está formada por once Ministros, de los cuales uno es su Presidente. Sus miembros son elegidos por el Senado, de entre una terna que le propone el Presidente de la República, por un periodo de 15 años, sin derecho a reelección.³⁵

La SCJN discute las controversias en el Pleno o en Sala durante dos períodos de sesiones al año.³⁶ El Pleno reúne a los once ministros, mientras que las Salas se integran cada una por cinco ministros, ya que el Presidente de la SCJN no participa en ninguna de ellas. Las sesiones del Pleno son privadas cuando éste lo dispone, mientras que las de las Salas, cuando a su juicio, lo exija la moral o el derecho.

³⁵ Para la elección de los ministros, el Presidente de la República propone al Senado de la República una terna de candidatos para cada puesto y, previa comparencia, la llamada cámara alta, elige a uno de ellos por una mayoría de dos terceras partes.

³⁶ El primero comienza el primer día hábil del mes de enero y termina el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comienza el primer día hábil del mes de agosto y termina el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

III. MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA ESFERA POLÍTICA MEXICANA

Introducción

La acelerada convergencia de las telecomunicaciones y los medios audiovisuales de comunicación de masas, ha modificado la capacidad social de procesar y transmitir la información. Su desarrollo y expansión ha llevado a especialistas de diversos ámbitos a reconsiderar las nociones de lenguaje y comunicación –especialmente su función como instrumento de intercambio simbólico-. Sus investigaciones teóricas y empíricas cada vez más producen modificaciones a los conceptos de información, mensaje y comunicación.

En esta investigación se entiende el concepto de información como lo hace Wolton (2006: 91), para quien ésta “no es sólo una réplica de realidad alguna, sino que es una elección y una interpretación del entorno o acontecimiento, que necesita adquirir significación y contextualización”; es decir, la información es un bien no solamente técnico, sino uno de tipo cultural y simbólico. Se reconoce que el mensaje es una expresión que produce un sentido, es decir, una significación, y no se limita a proporcionar datos. Se considera a la comunicación como un proceso social que integra múltiples modos de comportamiento. Supone un intercambio simbólico entre emisor y receptor, que requiere de un tiempo.

Para Wolton, la comunicación es un intento de expresión y de interrelación social, compuesto de dos momentos, la expresión y la construcción de la relación.³⁷ Así, la comunicación supone un proceso de apropiación, que será posible sólo dentro de un mismo espacio cultural, puesto que los códigos necesarios para la interpretación limitan el resultado, “ya que el rendimiento cada vez mayor de la información no cambia en nada la dificultad de la comunicación” (Wolton, 1992: 143). Por lo tanto, para lograr un proceso de comunicación es necesario compartir las representaciones sociales (o códigos comunes).³⁸

³⁷ Para Wolton, la comunicación plantea la cuestión de la relación entre el uno y el otro, entre el uno y el mundo, lo que la vuelve indisoluble de la sociedad abierta, de la modernidad y de la democracia. Es sus palabras: la comunicación es una verdadera aspiración universal vinculada a la emancipación individual y a la democracia, cuya importancia se haya en los planos individual y global. Pero sus modalidades prácticas de ejercicio están muy marcadas por las condiciones sociales y culturales que dependen del receptor. Sus excesos y sus derivas no agotan su dimensión normativa y de todos modos no puede resolverse en la dimensión técnica y económica (2006: 21).

³⁸ Las representaciones sociales son esquemas de conocimiento compartido establecidos culturalmente. Elaboraciones de “sentido común” a partir de la experiencia cotidiana, que orientan la conducta de las personas de un grupo social y condicionan cualquier tipo de comunicación.

Alrededor del mundo, a través de los medios de transmisión de información, se proporcionan elementos simbólicos que sirven como referencias que influyen en la configuración de su esfera de representación. Es decir, las sociedades producen sus ideologías y los medios de comunicación las reelaboran a través de los mensajes que emiten mediante elementos lingüísticos precisos. Los medios de comunicación que manejan el acceso al espacio público disponen de mecanismos de presión que les ha permitido adquirir gran capacidad de influencia en el ámbito político. Para Castells los medios electrónicos se han convertido en el espacio privilegiado de la política: “no es que toda la política pueda reducirse a imágenes, sonidos o manipulaciones simbólicas, pero sin ellos no hay posibilidad de obtener el poder. Así pues, todos acaban jugando el mismo juego, aunque no del mismo modo ni con el mismo propósito” (1999: 343).

El proceso de reforma a las leyes federales de Radio y Televisión, y a la Ley Federal de Telecomunicaciones de 2006 señaló, entre otras, la importancia de que el Estado mexicano cuente con una legislación que limite jurídicamente el uso concesionado del espacio radioeléctrico. Asimismo, desveló la manera en que se interrelacionan los concesionarios de medios de comunicación y los representantes de los poderes democráticos instituidos, en una esfera política pluripartidista y electoralmente competitiva. Por ello, el objetivo de este capítulo es revisar la relación entre el gobierno y los concesionarios de medios de comunicación en México, así como los intentos de reformar los marcos legales sobre el uso concesionado del espacio radioeléctrico para la difusión de señales de radio, televisión y telecomunicaciones, que reconocieron la importancia de que el Estado mexicano cuente con una legislación que controle y limite jurídicamente el uso concesionado del espacio radioeléctrico.

1. MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y GOBIERNO

La dinámica autoritaria del sistema político mexicano, caracterizada por el dominio del Presidente de la República sobre los otros poderes de la Unión y sobre otras instituciones de gobierno, también tocó a los empresarios de medios de comunicación.

La histórica carencia de un proyecto de medios de comunicación pública (así como de una legislación que los regule) y la ausencia del Estado como promotor de contenidos distintos a los de índole comercial, han propiciado el desarrollo de modelos de televisión y radio mercantiles que limitan la formación de opciones plurales de consumo.

Desde la aparición de la prensa, y hasta las últimas dos décadas del siglo pasado, el gobierno regulaba la difusión de la información del quehacer político en los medios de comunicación impresos, a través del pago de publicidad. La publicidad oficial impresa se contrataba, no para informar a los ciudadanos acerca de las acciones del gobierno, sino para respaldar las publicaciones y a los periodistas afines a los puntos de vista oficiales. A mediados de la década de 1980, varios periodistas y algunas empresas de medios de comunicación impresos, expresaron públicamente la necesidad de cambio en la relación de subordinación de los medios de comunicación hacia el gobierno. En 1976, el periódico *Excélsior* (fundado en 1917) que trabajaba en forma de cooperativa, y que llegó a ser el de mayor prestigio e influencia –y que además criticaba fuertemente al gobierno de Luís Echeverría–, recibió un fuerte golpe del gobierno. El presidente Echeverría, impulsó que un grupo de periodistas y trabajadores tomaran el control de la cooperativa del periódico para destituir al Consejo Directivo. El 8 de julio de 1976, se conformó la Asamblea Extraordinaria Definitiva, donde se acordó la expulsión definitiva de Scherer y el Consejo Directivo y colaboradores. Estos hechos se conocen como “El golpe a Excélsior” y provocaron una crisis de contenido en el periódico. El diario continuó trabajando bajo la protección del gobierno, hasta el año 2000, cuando el gobierno de alternancia disminuyó sus gastos en publicidad impresa. En 2006, los cooperativistas vendieron el diario al empresario Olegario Vázquez, propietario del grupo Imagen, empresa de multimedios de comunicación. El diario fue relanzado con un diseño completamente nuevo y con circulación nacional el 18 de marzo de 2006, al cumplir 89 años en circulación.³⁹

Los concesionarios de frecuencias radiofónicas y televisivas también se desarrollaron bajo un claro proteccionismo del gobierno.⁴⁰ Desde que se fundaron la radio y la televisión, siguieron fines de entretenimiento y se alinearon a los gobiernos priístas (Toussaint, 1998: 76). Lo hicieron sin tomar en cuenta las nociones de servicio público ni de responsabilidad social, inherentes a la institucionalidad de las democracias avanzadas. Hasta la década de 1980, funcionaron como instrumentos de legitimación del ejercicio político del gobierno, y establecieron una relación de mutua conveniencia con éste.

³⁹ Para ampliar la información en torno al desarrollo de la prensa escrita en México, se sugiere revisar, entre otros: José Carreño “Cien años de subordinación. Un modelo histórico de la relación entre prensa y poder en México en el siglo XX”.

⁴⁰ En México, el régimen de propiedad de las empresas de medios de comunicación audiovisuales se sustenta en el otorgamiento de concesiones para el uso, temporal y regulado, de las bandas de frecuencias. Para sus transmisiones utilizan el espectro radioeléctrico.

Durante la fase autoritaria del partido único, la relación entre el Estado y los concesionarios de medios de comunicación se definió por un intercambio de beneficios mutuos. El arreglo tácito y eficaz entre gobierno y medios implicaba que el primero mantuviera el monopolio de la difusión del quehacer político en los espacios comunicacionales, mientras que los otros pudieran expandir sus negocios con restricciones escasas o nulas. Sin embargo, esta relación comenzó a modificarse paulatinamente ante la ausencia de un proyecto de nación y la falta de claridad en la definición de políticas de comunicación de los diferentes gobiernos.

Por muchos años, el gobierno conservó –de forma tácita- el control sobre los contenidos que los empresarios de medios de comunicación difundían. Sin embargo, de manera gradual éstos se han desligado, y actualmente se forjan como poderosos grupos económicos y con capacidad de presión política. Entre 1988 y 1994, durante la presidencia de Carlos Salinas, comenzó la transformación de la relación entre medios de comunicación y gobierno. En ese gobierno se diseñaron las líneas que definen el actual modelo de políticas de comunicación en México. Éstas buscaron rebasar las prácticas nacionalistas, proteccionista y de control estatal (Lozano, 2002); se centraron en la promoción de la liberalización, la privatización y la transnacionalización de los medios de comunicación audiovisuales.

En 1992, el gobierno puso a la venta –mediante subasta pública- los activos del Sistema Nacional de Televisión en propiedad del Estado, llamado Instituto Mexicano de la Televisión (IMEVISIÓN). Con esta operación, IMEVISIÓN se transformó en la empresa TV Azteca, y desapareció el único sistema audiovisual con alcance nacional, –la señal de Canal Once sólo cubre el 27 por ciento del territorio mexicano-.

Ese mismo año se modificó la Ley de la Industria Cinematográfica. Los cambios a determinados artículos constitucionales no reconocieron la importancia de regular la incorporación de estímulos fiscales para las inversiones privadas en la producción de películas, ni tampoco establecieron un plan rector para el financiamiento de las producciones nacionales. Con las modificaciones se redujo la “cuota de pantalla” del 50 al 10 por ciento, es decir se rebajó el porcentaje que obligaba a los empresarios a proyectar producciones nacionales en las salas cinematográficas, y se permitió la liberalización de los precios de taquilla, en función de la oferta y la demanda. Se abrió la posibilidad de participación sin restricciones de capitales extranjeros en la producción, distribución y exhibición de películas. En síntesis, con esta reforma, el Estado se posicionó pasivamente frente a la Industria Cinematográfica, ya que fue la primera vez que los gobiernos mexicanos dejaron de participar activamente en esta industria y resultó en la peor crisis del cine mexicano (Gómez, 2005; Sánchez Ruiz, 2001).

En 1994, las políticas de corte neoliberal se aceleraron con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés). Sus consecuencias impactaron la base económica y política de la sociedad mexicana en general. Las estructuras audiovisual, cultural e informativa también resultaron afectadas. Las nuevas políticas públicas modificaron la relación de los medios de comunicación con el gobierno, ya que cambiaron drásticamente algunas leyes en función de una lógica de economía de libre mercado. Éstas favorecieron la libre competencia, los flujos de inversión internacional, la apertura de las barreras arancelarias y la privatización.

Las reformas estructurales posteriores a 1994 y las políticas de comunicación que impulsaron los gobiernos mexicanos neoliberales, ubicaron los servicios audiovisuales como mercancías y soslayaron su especificidad cultural. En el TLCAN, las producciones audiovisuales mexicanas se consideran una mercancía y no se respeta la figura de la *excepción cultural*, que considera que las producciones culturales deben ser excluidas de los tratados de libre comercio, porque las leyes de mercado atentan contra el derecho a la diversidad cultural, al tender hacia la uniformidad de los contenidos. Destaca que en el convenio de cooperación económica que tiene México (desde 2001) con la Unión Europea, no se incluyeron los productos audiovisuales y culturales, porque los negociadores europeos defienden la figura de *excepción cultural*.

Sin embargo, desde 1994, el gobierno mexicano se alineó a la posición estadounidense, dirigida a la liberación de los aranceles y a la eliminación de las medidas proteccionistas en materia audiovisual. Las nuevas leyes enfocan a los medios de comunicación como las infraestructuras sujetas a las condiciones del mercado, y a la regulación y la transnacionalización de las empresas occidentales. En consecuencia, se ha cancelado el debate en torno a las consecuencias políticas y socioculturales que conlleva la prestación de sus servicios.

La situación de sujeción de los medios de comunicación, predominante durante el régimen de gobierno autoritario, siguió modificándose durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), quien dio continuidad a las políticas iniciadas por el presidente Salinas. Aunque durante su mandato, con la reforma de 1995, se modificó el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –que prohibió los monopolios (y las prácticas monopólicas) en actividades comerciales e industriales-, lo cierto es que con la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995, se eliminó la comunicación vía satélite como parte de las operaciones estratégicas del Estado, posibilitándola privatización de las telecomunicaciones mediante la participación de capitales extranjeros. Además, al reformar

el artículo doce de la Ley Federal de Telecomunicaciones, permitió la inversión extranjera en producciones audiovisuales hasta en un 49 por ciento. En síntesis, la reforma de 1995 en materia de medios de comunicación, tuvo dos ejes centrales: 1) la creación de un marco jurídico adecuado a las necesidades operativas de la convergencia tecnológica de las telecomunicaciones, la informática y el audiovisual (principalmente al servicio de “televisión de pago”, ya sea por cable, vía satélite y súper alta frecuencia), y; 2) la promoción de la inversión privada nacional y extranjera en este sector.

El primer gobierno federal diferente al PRI continuó redefiniendo la relación del gobierno con los medios. Por un lado, éste mantuvo su postura en torno a la libertad de expresión que el gobierno anterior cedió a los medios de comunicación, pero por otro lado, se convirtió en un importante cliente para los concesionarios. Durante el gobierno de Vicente Fox, “la televisión y la radio experimentaron mayor diversidad de expresión que en otros tiempos, aunque esta amplitud de libertad osciló según los intereses corporativos y las conveniencias políticas de sus propietarios” (Trejo, 2004: 96). Aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la libertad de expresión como una noción necesaria para la participación de los ciudadanos en la vida política, “en la práctica su ejercicio ha estado limitado por censuras, sobornos, extorsiones, discriminación de minorías” (*Ibid.*: 99).

El gobierno de Vicente Fox, ante su incapacidad de satisfacer las demandas ciudadanas, buscó lograr el consenso de su gobierno, utilizando la capacidad propagadora y persuasiva de los medios de comunicación. Además del tiempo oficial que disponía para difundir propaganda, compró espacios en radio y televisión, que pretendieron justificar sus acciones de gobierno.

Entre 2000 y 2006, permitió la expansión desbordada y en ocasiones ilegal de las principales empresas de televisión y radiodifusión. En agosto de 2001, el entonces presidente de México, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgó a empresas privadas extranjeras las concesiones para operar satélites en México. Con esta acción, el gobierno permitió la operación de órbitas satelitales de México a empresas extranjeras, es decir, legalizó la inversión de capital privado en el sector de comunicación vía satélite.

En 2002 autorizó el nuevo reglamento para la Ley Federal de Radio y Televisión, con lo que facilitó la ampliación comercial de empresas de telecomunicaciones. Más tarde, en octubre firmó el Acuerdo Presidencial sobre el Manejo del 12.5 % de los Tiempos de Estado, que reduce los tiempos estatales para difundir sus mensajes.

Dos años más tarde, en 2004, el gobierno otorgó a los concesionarios de televisión una frecuencia más (del espacio radioeléctrico) por cada una de las que ya tenían, para que pudieran realizar pruebas de televisión de alta definición; lo hizo sin establecer precisiones

legales sobre los plazos y procedimientos en los que los concesionarios deben regresar la frecuencia adicional. Un mes más tarde, dentro del marco de la discusión sobre la reforma hacendaria y de la presentación del Proyecto de Egresos e Ingresos de la Federación para el 2004, el Ejecutivo Federal presentó a la Cámara de Diputados una propuesta de ley que pretendía eliminar algunas instituciones estatales relacionadas con la industria cinematográfica, como el Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE), Centro de Capacitación Cinematográfica (CCC) y los Estudios Churubusco. Aunque la propuesta fue rechazada por los legisladores, quedó como evidencia de la falta de interés del primer gobierno de alternancia de desarrollar la industria cinematográfica nacional y confirmó su posición liberal de prescindir de las instituciones culturales que pertenecen al Estado; por otro lado, los beneficios que ese gobierno otorgó a los concesionarios de medios, manifiestan los cambios en la relación de sumisión de los dueños de los medios electrónicos hacia el gobierno mexicano. Asimismo lo hacen las reformas a las legislaciones del sector de radio, televisión y telecomunicaciones que este gobierno impulsó durante seis años.

La enorme capacidad de propagación que tienen los medios de comunicación masiva, como resultado de la atención cotidiana que les brindan los ciudadanos, y la ausencia de contrapesos eficaces a la desmedida influencia de las empresas de comunicación, son factores que han realineado la relación entre las fuerzas políticas y los medios de comunicación. Sin embargo, la historia reciente de México desvela la ausencia de una política de comunicación social que defina claramente la relación del gobierno con los medios y la sociedad. En las últimas décadas, el Estado mexicano se ha deslindado de la rectoría de la cultura y las comunicaciones nacionales. Ha delegado su dirección a la dinámica del mercado – principalmente a su lógica de oferta y demanda informativa-. Las leyes de la “libre competencia” han exigido que las empresas contiendan entre sí con sus propios recursos y sin apoyo estatal, mientras que “el gobierno mexicano ha retirado gradualmente los subsidios que fortalecían a los medios públicos y éstos cada vez más han tenido que luchar con sus propios recursos para sobrevivir ante la fuerte presión de las empresas privadas” (Esteinou, 2001: 17).

La permisiva normatividad de la radio, la televisión y las telecomunicaciones es reflejo de la política que el Estado ha practicado con los medios de comunicación, quienes a pesar del esquema de concesiones, se desarrollan bajo un esquema mercantil que explota comercialmente el espacio radioeléctrico. Actualmente la radiodifusión y la televisión están concentradas en un reducido grupo de empresas, quienes operan sin reglamentos que

estipulen obligaciones, derechos, sanciones, responsabilidades y límites de acuerdo con el interés de la sociedad. Los concesionarios de medios de comunicación electrónicos, aprovechando la convergencia tecnológica y la ausencia de ataduras jurídicas estrictas, hoy en día tienen la posibilidad de potenciar la mercantilización de los servicios agregados para desarrollar nuevos negocios. De forma contraria, los permisionarios de radio y televisión públicas, ciudadanas y comunitarias, han visto relegadas sus posibilidades de crecimiento porque en las nuevas disposiciones legislativas no se contemplaron estrategias que promuevan la pluralidad democrática y la diversidad cultural; solo se han privilegiado los aspectos técnicos, de operación y de control.

La carencia de una legislación que limite las estrategias expansivas de los concesionarios les ha permitido consolidarse como un importante grupo de poder económico. Cada vez más, los medios de comunicación, con el objetivo de garantizar la defensa de sus intereses comerciales (al momento de formular las políticas públicas), impulsan la presencia de diputados y senadores en el Congreso de la Unión; es decir, también se avistan como un grupo con creciente de poder político.

2. LEGISLACIÓN DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN: REFORMAS FALLIDAS

La Ley Federal de Radio y Televisión, y la Ley Federal de Telecomunicaciones son el marco legal de regulación del funcionamiento de los medios de comunicación en México. La primera data de 1960 y fue elaborada por los propietarios de las concesiones para emitir frecuencias radiales y televisivas. La segunda es de 1973 y su elaboración estuvo a cargo de los representantes de los empresarios del ramo. El debate en torno a leyes, reglamentos y decretos relacionados con las industrias de las comunicaciones en México, se ha realizado entre el poder Ejecutivo y las organizaciones empresariales como la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT),⁴¹ sin tomar en cuenta a la sociedad o alguna noción de responsabilidad social. Las políticas que se implementaron para el desarrollo de los medios de comunicación obedecieron a situaciones coyunturales y/o de mutuo beneficio a partir de la relación que se fue tejiendo entre la empresa Televisa y el gobierno en turno (Gómez, 2002: 31).

⁴¹ La Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) está formada un gran número de empresarios de radio y televisión de México. Se fundó en 1941 y su primer presidente fue Emilio Azcárraga Vidaurreta, fundador del Grupo Televisa.

La falta de claridad de los gobiernos mexicanos respecto a las políticas de comunicación, y la ausencia de una figura jurídica que vigilara eficazmente el funcionamiento de las concesiones, ha ocasionado vacíos y ambigüedades en las leyes y reglamentos del sector de los medios de comunicación masivos. La aplicación de estas normativas, por un lado, ha conferido numerosos privilegios a las empresas que acaparan las concesiones de televisión; mientras que por otro, ha limitado la diversidad de contenidos en televisión y radio. En síntesis, ha impuesto criterios mercantiles para la asignación de nuevas frecuencias, y ha acentuado la subordinación de un importante segmento de la clase política mexicana a los intereses de las televisoras comerciales. Por ello, en esta investigación, se considera que la aprobación de la denominada “ley Televisa” en sus términos originales, no sólo es una discusión que se limita a la regulación de la operación concesionada del espacio radioeléctrico, para la difusión de señal de radio y televisión; sino que se inscribe en el contexto de un largo y complejo proceso de continuos intentos de establecer una reglamentación clara.

El tema de la regulación de los medios de comunicación se inscribe en una extensa carrera por instituir leyes sobre el uso concesionado del espacio radioeléctrico que comenzó en el sexenio de Luís Echeverría Álvarez (de 1970 a 1976), cuando la noción de Derecho a la Información se incorporó al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese momento, la relación de mutua conveniencia entre el gobierno federal y los concesionarios de medios de comunicación no permitió la creación de legislaturas adversas a los intereses económicos de los segundos.

En 1980, por vez primera académicos, organizaciones sociales y civiles, algunos comunicadores y trabajadores de los medios, legisladores y ciudadanos, pretendieron generar modificaciones a las leyes de medios, a través de consultas públicas, foros y propuestas legislativas que, sin el apoyo de las instancias federales y frente a la oposición de los concesionarios, no progresaron.

En mayo de 1995, en la Cámara de Diputados se formó la *Comisión Especial de Comunicación Social*, como parte de un nuevo intento de reforma integral del Estado, denominado: “Agenda para la discusión de la reforma política del Estado”. La Comisión Especial se planteó la adecuación del marco jurídico de los medios de comunicación, a las transformaciones del país y de la tecnología de la información. De este ejercicio de análisis legislativo resultó, la propuesta de elaborar una iniciativa de ley de comunicación social. Para ello, la Comisión Espacial promovió una consulta pública ciudadana sobre los medios de

comunicación (realizada del 8 de junio al 11 de julio de 1996). De las respuestas ciudadanas surgió un documento, que un grupo de diputados presentó como *Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social* a la Cámara de Diputados, el 22 de abril de 1997. Esta iniciativa de ley pretendía reformar los artículos sexto y séptimo de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos para actualizar la Ley Federal de Radio y Televisión. La iniciativa firmada por legisladores del PAN, PRD, PT y PRI (aunque este último no participó en su elaboración) que integró las diversas inquietudes de la sociedad y de académicos, encontró resistencia de los concesionarios, quienes la denominaron peyorativamente “ley mordaza”. Finalmente, ésta sucumbió ante las presiones de los medios de comunicación: su discusión en la agenda legislativa, se pospuso indefinidamente.

Los empresarios de medios de comunicación han obstaculizado cualquier trabajo ciudadano o legislativo que ha pretendido establecer límites jurídicos a sus funciones. Por el contrario, “sin contrapesos y regulaciones efectivas, los medios han impulsado, a través de una espiral imparable, cambios cualitativos en el modelo de su relación con la autoridad pública, que han terminado por hacer fuertemente dependiente a esta última de la voluntad mediática” (Gutiérrez, 1989: 62). A continuación se describen con mayor detalle, los intentos de reforma que antecedieron a la aprobación de la llamada “ley Televisa”.

2. 1. “Ley Mordaza” de 1997

El 22 de abril de 1997, en el marco de la reforma política de ese año, y casi a punto de cerrarse los trabajos de la LVI Legislatura, un grupo plural de parlamentarios (del PAN, PRD, y PT) presentó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la *Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social*, cuyo objetivo, de manera general, fue establecer reglas transparentes para que el estado cumpliera con su responsabilidad de garantizar el derecho ciudadano a la información y el acceso a la información pública. Para ello, pretendió reformar los artículos sexto y séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como añadir a la Carta Magna un renglón que dijera: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Esta iniciativa tuvo dos orígenes. El primero fueron las deliberaciones que promovió la Comisión Especial de Comunicación Social en formato de foros y consultas públicas (en distintas partes del país) desde 1994, para recoger opiniones ciudadanas en torno a las nociones de libertad de expresión y de derecho a la información. El segundo lo constituyen las audiencias celebradas en la Cámara de Diputados con empresarios de los medios y profesionales (transmitidas en vivo por el canal 40 de la Ciudad de México).

El Presidente de la Mesa Directiva de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión turnó la iniciativa para su revisión, a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía y a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, las cuales formaron una sola, que se denominó *Comisión Unida*. En septiembre de 1997, esta comisión elaboró un anteproyecto de ley sobre la mencionada *Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social*. El documento resaltó la necesidad de establecer normatividades mexicanas para garantizar la libertad de expresión e información, así como el derecho a la información.⁴² Por la importancia de las implicaciones de la iniciativa, ésta pasó a calidad de proyecto a la LVII Legislatura, incluso sin ser dictaminada ni votada por el pleno de la Cámara de Diputados. Sin embargo, cuando la iniciativa se revisaba por los legisladores de la LVII Legislatura, ésta fue desprestigiada ante la opinión pública, a través de una intensa campaña mediática, que emprendieron quince periódicos de circulación nacional y las principales cadenas radiofónicas y de televisión (especialmente el Grupo Televisa).

La iniciativa pretendía regular la función de los medios y el derecho a la información, “presentaba modificaciones necesarias en aspectos tan importantes como Derecho a la Información, Libertad de Expresión, Libertad de prensa, Derecho de réplica, medios públicos, y sobre todo, plantea que se requiere de organismos que vigilen el adecuado funcionamiento de los medios de comunicación, [es decir] significa una opción concreta para actualizar la legislación” (Solís, 2000: 12).

Las reformas al artículo sexto constitucional tocaban los intereses comerciales de los concesionarios. Éstos se opusieron a la aprobación argumentando que la reforma constituía un atentado a la libertad de expresión, y la denominaron “ley mordaza”. Por ejemplo, durante el debate legislativo de 1998 el periódico de circulación nacional *El Universal* en su editorial del 2 de junio afirmó: “Ciertamente, toda regulación en esa materia podría implicar más riesgos que beneficios, debido a que bajo ningún aspecto es conveniente dar margen a que se considere que se ponen cortapisas al ejercicio informativo”. Este diario, igual que otros, distorsionó el contenido de la iniciativa de reforma, al tiempo que criticó severamente a sus promotores, los entonces diputados Javier Corral y María Teresa Gómez Mont del PAN, Porfirio Muñoz Ledo y Alejandro Ondorica del PRD.

⁴² Este derecho, sintéticamente, integra dos vertientes: el derecho a informar y el derecho a ser informado. El derecho a informar es la fórmula moderna de las libertades de expresión e imprenta. El derecho a ser informado determina las facultades de los ciudadanos y organizaciones para acceder a la información, en particular, del estado. Véase: Beatriz Solís, 2000 en revista *Razón y palabra* “Un derecho amordazado. El manejo informativo del derecho a la información en 1998”.

El entonces presidente Ernesto Zedillo se manifestó por la autorregulación de los concesionarios de medios y solicitó que las normas de conducta ética provinieran de los propios medios dejando al gobierno al margen de ellas. En concordancia con su *Plan Nacional de Desarrollo* (de 1994), manifestó públicamente su preferencia por “los excesos, a coartar la libertad de expresión”. Sostuvo que “pretender normar las garantías individuales sobre la libertad de expresión entrañaban más riesgos que beneficios” (Barjas, 1999). Durante este gobierno (1994-2000) no se logró concretar un marco jurídico que garantizara los derechos fundamentales en materia de comunicación social. Los medios de comunicación siguieron desarrollándose de forma autónoma, ignorando la función social que por mandato tienen.

2. 2. “Iniciativa ciudadana de Ley Federal de Radio y Televisión” y el “Acuerdo Presidencial sobre el Manejo del 12.5% de los Tiempos de Estado” (2002)

Durante el periodo de campañas electorales, el candidato a la presidencia de la República por el PAN, Vicente Fox, en varios discursos públicos, reconoció la necesidad de fortalecer la construcción de la democracia en el país; por ello, planteó la necesidad estratégica de realizar la reforma integral del Estado mexicano, que incluyera a los medios de comunicación. Como presidente electo, designó un equipo de transición y creó la *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado* para la revisión integral de la Constitución, que encabezó Porfirio Muñoz Ledo.⁴³ En cuanto a medios de comunicación, se planteó la necesidad de desarrollar el derecho a la información en un solo artículo constitucional, así como la agrupación de las libertades de expresión e imprenta en otro, con la finalidad de distinguir entre los que son derechos civiles, de los que son políticos o sociales, y garantizar la obligación del Estado con la sociedad de informarle de las acciones y dar seguimiento de los asuntos públicos.⁴⁴ Se reconoció la necesidad de crear una ley sobre archivos públicos que definiera la competencia de los tres poderes de gobierno en esta materia y que fijara criterios de desclasificación de documentos oficiales, a través de una comisión bicameral. Se contemplo la creación de una ley constitucional que garantizara la libertad de expresión y el derecho a la información (que incluyera los derechos de los profesionales de la comunicación, de acceso ciudadano a la

⁴³ La Comisión de Estudios para la Reforma del Estado discutió temas de Comunicación Social, Derecho a la Información (y libertad de expresión), el Sistema Nacional de Archivos y Derecho Social en los Foros para la Revisión Integral de la Constitución se integraron en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

⁴⁴ Para mayor información se sugiere consultar el Boletín núm. 250/ 01, Secretaría de Gobernación, 11 de mayo, 2001

información, el derecho de réplica, de rectificación y de aclaración). Se propuso la creación de un organismo constitucional autónomo y con participación ciudadana, para regular los sistemas de comunicación a distancia, que otorgara permisos y que reportara al Congreso de la Unión. Finalmente, se reconoció la importancia promover la libertad de expresión de las culturas indígenas, y de otros sectores de la población, provenientes principalmente de la migración, que conforman el espectro pluricultural de la nación.

Una vez que el PAN ocupó la presidencia, la entonces vocera del Ejecutivo Federal, Marta Sahagún, presentó la política de comunicación del gobierno, en la que estableció que:

“los medios de comunicación seguirán teniendo como función principal la difusión de información, cultura, educación y entretenimiento, reflejando siempre la diversidad de opiniones. Tenemos claro que los medios son un negocio. No estamos en contra de su derecho lícito de obtener utilidades. Sin embargo, es claro que los medios también tienen una responsabilidad social. Desde esta perspectiva es preciso que los medios no confundan el interés público con el interés comercial. Debemos procurar, en todo momento, que sean intereses complementarios” (en Revista *Zócalo*, 2000).

Con ello, el gobierno se comprometía a transparentar su relación con los medios y a erradicar la corrupción. Textualmente:

“Tenemos muy claro que a lo largo de los años se desarrollaron muchos vicios en la relación entre el gobierno y algunos medios de comunicación y que estas acciones fueron en detrimento de la información democrática, plural y transparente a la que todos los mexicanos teníamos derecho [...]. La transparencia está directamente vinculado con la honestidad. En la relación del gobierno con los ciudadanos y los medios que acuden por información, no habrá favoritismos, tratos especiales o actitudes corruptas” (*Ibid.*, 2000)

También manifestó la intención de reformar el marco jurídico de los medios:

“El nuevo gobierno está consciente de que el marco legal que regula la libertad de expresión y el derecho a la información es insuficiente y está desfasado. Sabemos bien que es preciso y urgente contar con un nuevo marco legal acorde con el cambio que decidieron la mayoría de los mexicanos y con los desafíos que impone el desarrollo tecnológico en un mundo globalizado. [...] Para hacer plenamente efectivo el derecho a la información y a la libertad de expresión se llevará a cabo una minuciosa revisión del marco legal vigente y se harán todas las consultas que sean necesarias para modernizarlo y adecuarlo a las necesidades del México del siglo XXI” (*Ibid.*, 2000).

Además, ofreció redefinir las tradicionales prácticas de información de la Presidencia de la República, las secretarías de Estado y las dependencias.

A pesar de los compromisos que el primer gobierno del PAN estipuló, en general, la mayoría de las propuestas de la *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado* se omitieron, y pocas de ellas se atendieron de forma parcial. En materia de comunicación, de entre las

propuestas que se contemplaron, destacan la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la apertura de los archivos relacionados con las acciones en contra de los movimientos sociales de las décadas de los 1960 y 1970, y la modificación de los artículos 2º, 3º, 28º, 73º Y 76º de la Constitución, para modificar el *Reglamento de la Ley federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica. Relativo al contenido de las transmisiones de radio y televisión*, y así eliminar los obstáculos legales para que miembros de comunidades indígenas pudieran participar como locutores de radio, y permitió la transmisión de programas en lenguas indígenas.

El gobierno de alternancia desarrolló una política de comunicación cercana a los concesionarios de medios. Estableció convenios con los concesionarios de radio y televisión que procuraron los intereses comerciales de estos grupos de poder económico y que no beneficiaron a la sociedad. Por ejemplo, en febrero de 2001 Santiago Creel, entonces Secretario de Gobernación, anunció la constitución del Consejo Nacional de Radio y Televisión (siguiendo lo que establece el artículo 90 de la Ley Federal de Radio y Televisión), como instrumento de orientación (no de imposición), para que el Ejecutivo Federal preste un mejor servicio en la supervisión y regulación de los medios de comunicación electrónicos.

Ante la posibilidad de de reformar el marco jurídico que regula a los medios de comunicación electrónicos, la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) intervino para no realizarlas. La dirección de esta cámara promovió una reunión con el presidente Fox para manifestarle su posición de desacuerdo, de la que resultó la creación del *Consejo de Autorregulación* de la CIRT. Con esta se acción se anuló el trabajo de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, y a la Ley Federal de Telecomunicaciones, que comenzó el cinco de marzo de 2001, cuando se instaló la *Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de la Legislación de los Medios Electrónicos* (entre julio y diciembre del 2000) y que pretendió recoger las opiniones de la sociedad. En este ejercicio participaron 53 organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición, para realizar una reforma integral que dieran respuesta a la transformación que el país había experimentado a lo largo de más de cuarenta años en materia de medios de comunicación masivos.⁴⁵

⁴⁵ En los trabajos de la *Mesa de Diálogo* participaron representantes de las Secretarías de Gobernación y de Comunicaciones y Transportes, de las Comisiones de Radio, Televisión y Comunicaciones de la Cámara de Diputados y la de Comunicaciones y Transportes de la Cámara de Senadores, de los Partidos Revolucionario Institucional, del Trabajo y de Acción Nacional, de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, del Sistema de Televisoras y Radiodifusoras Estatales, del Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación en Ciencias de la Comunicación, y de los grupos organizados de la Sociedad Civil.

La *Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de la Legislación en Medios Electrónicos* analizó, en siete mesas de trabajo, los referentes jurídicos de la constitución en materia de radio, televisión y telecomunicaciones, así como los tratados internacionales relativos a medios de comunicación suscritos por México.⁴⁶ Después de ocho meses de trabajo, señaló la necesidad de establecer un Consejo Nacional de Radio y Televisión, o un órgano regulador plenamente autónomo (y con las atribuciones necesarias) que le permitieran garantizar el acceso de la población a los medios de comunicación, la transparencia y la equidad en el régimen de otorgamiento de concesiones y permisos, así como el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información ciudadanos.

Algunas de las ideas trabajadas en la *Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de la Legislación en Medios Electrónicos* se convirtieron en una *Propuesta Ciudadana de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión* que un grupo de legisladores, presentó (el 4 de diciembre del 2002) al Senado de la República. La propuesta fue respaldada por los coordinadores y subcoordinadores parlamentarios del PAN y del PRD, así como de otros legisladores, y la propuesta ciudadana se convirtió en iniciativa de ley. La fracción parlamentaria del PRI se negó a respaldar la iniciativa debido a las presiones que ejercieron los concesionarios de radio y televisión sobre el Poder Legislativo en vísperas preelectorales y solamente se comprometió a legislar en la materia.

El 12 de diciembre de 2002, los senadores, presentaron oficialmente la *Iniciativa Ciudadana de Ley Federal de Radio y Televisión* a la Cámara de Diputados para su revisión. En términos generales, esta iniciativa de ley buscó preservar los derechos de información y de libertad de expresión.⁴⁷ Pretendió aportar elementos fundamentales para que los medios de comunicación pudieran contribuir a la consolidación de la democracia en México. Sobre ello Esteinou (2002) apuntó que “la iniciativa tiene como motivación fundamental acotar el

⁴⁶ Las siete mesas de trabajo de la Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de la Legislación de los Medios Electrónicos fueron: I. Principios fundamentales; II. Jurisdicción y competencia; III. Participación social y derechos ciudadanos; IV. Concesiones y permisos; V. Programación; VI. Medios Públicos, y; VII. Competencia económica.

⁴⁷ Las libertades de expresión, de escribir y de publicar en México se protegen desde los orígenes de su derecho constitucional: los Elementos Constitucionales de 1811 (artículo 29), establecen la libertad de imprenta en temas científicos y políticos con fines ilustrativos. De las libertades de expresión e imprenta se ocuparon los artículos 371 de la Constitución de Cádiz de 1812, el 49 de la de Apatzingán de 1814, el 31 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, el 50 de la Constitución Federal de 1836, el 9, 10, 11 y 12 de las Bases Orgánicas de 1843 y el 6 y 7 de la Constitución de 1857, en los que entienden la libertad como: libertad de pensar, hablar, escribir, imprimir y hacer todo aquello que no ofendiera los derechos de los demás. Hasta la Constitución de 1857 se reconoció y protegió la libertad de expresión y sus manifestaciones más importantes, se prohibió la censura previa en varios documentos constitucionales, las libertades debían ser compatibles con otras como la vida privada, los derechos de terceros, etcétera, y que había una remisión general a leyes específicas para la reglamentación de las libertades y derechos. En la Constitución de 1917 se conservaron los mismos artículos, solo se le agregó una oración: el derecho a la información será garantizado por el Estado (Carpizo, 2000: 126).

amplio margen de discrecionalidad de la autoridad en el uso de sus facultades, invalidando así toda eficacia”.

De manera resumida, esta iniciativa de ley que surgió de la ciudadanía:

- 1.** Pretendió garantizar los derechos y el acceso de los ciudadanos a la radio y la televisión. Estableció el espacio aéreo como propiedad de la Nación, por lo que las actividades de la radio y la televisión son de interés público, y por lo tanto deben atender al beneficio social de los mexicanos.
- 2.** Pugnó por el establecimiento de Consejo Nacional de Radio y Televisión como una autoridad autónoma en materia de comunicación que garantizara a los concesionarios seguridad jurídica, al Ejecutivo independencia efectiva y a los ciudadanos certeza, transparencia e imparcialidad en el cumplimiento de la Ley y en el otorgamiento de las concesiones y permisos.
- 3.** Manifestó el derecho de réplica como un derecho ciudadano inalienable, por lo que establecía una reglamentación efectiva en la ley.
- 4.** Estipuló que el derecho de información, de expresión y de recepción no pueden ser objetos de inquisición judicial o administrativa, ni de limitación alguna o censura previa, mientras no afecte los derechos de terceros previstos en las leyes vigentes. La transparencia y la seguridad jurídica en el otorgamiento, la supervisión y el refrendo de las concesiones fueron elementos centrales en la propuesta;
- 5.** Contempló la regulación de permisos a instituciones o asociaciones que transmitan con un fin social y no lucrativo, así como los requisitos que deberían cubrir los solicitantes, que incluye a pueblos y comunidades indígenas.
- 6.** Concibió y definió una figura jurídica para regular los medios del Estado, y formas de financiamiento.
- 7.** Estableció la creación de un Fondo Nacional para la producción mexicana independiente y de materiales para ser transmitidos en tiempos del Estado o en los medios que éste explote.
- 8.** Reconoció la necesidad de garantizar tiempos para otros órganos del Estado, además del ejecutivo, coordinados por una autoridad autónoma.
- 9.** Destacó el respeto a los horarios para la diversidad de audiencias, la prohibición de transmisión que impliquen la apología a la violencia, discriminaciones raciales, genéricas o de clases sociales. Pretendió regular la publicidad de manera que el interés comercial no afecte la calidad de la programación.

A pesar de que esta iniciativa no prosperó, sí constituyó un reconocimiento del gobierno federal del derecho de iniciativa ciudadana para modificar las reglas de un proceso de comunicación nacional.⁴⁸

⁴⁸ Para mayores detalles del contenido de esta propuesta, se sugiere consultar: Exposición de Motivos, *Iniciativa con Proyecto de Ley Federal de Radio y Televisión*, Comisión de Reforma del Estado, Senado de la República, México, D. F., 12 de diciembre del 2002.

Sin embargo, el 10 de octubre del año 2002, el presidente Fox publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se Autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a Recibir de los Concesionarios de Estaciones de Radio y Televisión el Pago del Impuesto, denominado *Acuerdo Presidencial sobre el Manejo del 12.5 % de los Tiempos de Estado*⁴⁹ y el nuevo *Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión*. Mediante esta acción, la administración federal eliminó el 12.5 por ciento de tiempo oficial de transmisión al que tenía derecho, tanto en radio como televisión (equivalente a tres horas diarias de programación). En términos generales este acuerdo estableció que el gobierno recibiría, ya no el 12.5 por ciento del tiempo total de transmisión de los medios electrónicos de comunicación, sino que se sólo obtendría 18 minutos diarios de programación en televisión y 35 minutos en radio en horarios considerados como los de más alta audiencia. Es decir, redujo el tiempo que tienen que pagar los medios privados al Estado por explotar el espectro radioeléctrico y marginó las propuestas de la iniciativa de reforma integral de los medios electrónicos instalada por la Secretaria de Gobernación menos de un año antes. “A cambio obtuvo una mayor promoción para dar continuidad a su gobierno mediático, en el que los programas sociales y de infraestructura fueron sustituidos por el culto a la imagen” (Fragoso, 2002: 9).⁵⁰

Las implicaciones del decreto presidencial generaron gran polémica entre diferentes sectores sociales. Entre los puntos problemáticos estuvo el manejo de tiempos públicos y fiscales en medios electrónicos, dos conceptos diferentes sobre el manejo de los tiempos de los medios electrónicos: uno es el tiempo de Estado y otro es el tiempo fiscal. En el artículo 15 del nuevo reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión establece que, en lo referente al Tiempo de Estado “es obligación de las estaciones de radio y televisión incluir gratuitamente en su programación diaria, treinta minutos, continuos o discontinuos, sobre acontecimientos de carácter educativo, cultural, social, político, deportivo y otros asuntos de interés general, nacionales e internacionales, del material proporcionado por la Secretaría de Gobernación, a

⁴⁹ Destaca que jurídicamente la palabra “acuerdo” refiere un convenio entre la Secretaria de Gobernación y la Cámara Nacional de la Industria del Radio y la Televisión y evita la participación del Congreso de la Unión en la decisión.

⁵⁰ Según los últimos informes trimestrales de la Secretaría de Hacienda en 2002, el tiempo fiscal que utilizó la Presidencia de enero a septiembre de 2002 equivale a 306.8 millones de pesos, a un costo de 425.4 pesos el minuto en televisión y 13.1 pesos el minuto en radio. Para una televisora que transmite hasta 24 horas al día, el tiempo fiscal significada otorgar 180 minutos al Estado, lo que implicaba un valor estimado de 76.576 pesos diarios. Ahora, con los 18 minutos, el costo actual sería de 7.658 pesos, una reducción del 90 por ciento. En el caso de una radiodifusora que transmite todo el día, el anterior tiempo fiscal acarrearía un costo de 2.530 pesos al día. Ahora, con la obligación de dar a Estado sólo 35 minutos, el costo es de 457 pesos, es decir, 81 por ciento menos.

través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía”. Estos 30 minutos se podrán distribuir en dos formas: “hasta 10 minutos en formatos o segmentos de no menos de 20 segundos cada uno (es decir, vía *spots*) y veinte minutos en bloques no menores de 5 minutos cada uno (vía *segmento*)”.

Por otro lado, el tiempo fiscal es el pago de impuestos en especie que desde el 1 de julio de 1969, realizaban los concesionarios de medios de comunicación al gobierno mexicano por el uso del espacio radioeléctrico, vía el 12.5 por ciento del tiempo total de transmisión de la televisión y la radio. Sin embargo desde 2002, mediante la aplicación del *Acuerdo Presidencial sobre el Manejo del 12.5 % de los Tiempos de Estado* y del nuevo *Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión*

“se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago de impuestos que se indica, con algunas modalidades, el decreto deroga el 12.5% y se establece que los concesionarios que tengan esta obligación [...] pagarán la contribución que se menciona con dieciocho minutos diarios en el caso de las estaciones de televisión, y con treinta y cinco minutos diarios en las de radio, para la difusión de materiales grabados del Poder Ejecutivo con una duración de veinte a treinta segundos, sin que ello implique que haga transmisiones que constituyan una competencia a las actividades inherentes a la radiodifusión comercial, a cuyo efecto se precisa que cuando aquél realice campañas de interés colectivo, promoviendo el mayor consumo de bienes y servicios, lo hará en forma genérica”.

El acuerdo presidencial y el nuevo reglamento no contemplaron las demandas expresadas en las mesas de negociación de la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión. En ellas se destacó la necesidad de que los horarios de los 30 minutos fueran determinados por la autoridad y contemplando las necesidades de difusión de propaganda de los tres poderes de la Unión, y no por los concesionarios. Se pugnó por la descentralización de esos tiempos, a fin de que los gobiernos de los estados y los municipios hicieran uso de ellos para la difusión de los mensajes de interés local y regional.

La autonomía y las funciones del Consejo Nacional de la Radio y la Televisión también resultaron puntos polémicos, así como la inclusión de distintos sectores y actores de la sociedad (como los partidos políticos y los tres poderes de la Unión) en la integración de este órgano. El reglamento emitido por el Poder Ejecutivo establece en el título séptimo del artículo 47 que este consejo “contrará, de manera permanente, con un secretario técnico, que será el Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación [...] al tiempo que integrará como invitado permanente con voz, pero sin voto, a un representante de la sociedad civil organizada, así como a uno más de la industria de la

radio y la televisión”. Asimismo, podrá invitar de manera temporal, con voz pero sin voto, a sectores vinculados con la radio y la televisión. A partir del decreto presidencial, el Consejo Nacional de Radio y Televisión, tiene entre sus atribuciones: 1) Fungir como órgano de consulta del Ejecutivo Federal sobre el servicio que presta la radio y la televisión a la sociedad; resalta que en el texto se establece sólo la palabra *consulta*); 2) Recomendar medidas que estime convenientes para el buen funcionamiento de las estaciones de radio y televisión, por lo tanto, son recomendaciones sin carácter vinculatorio; 3) Realizar los estudios, investigaciones y análisis que considere necesarios sobre los contenidos programáticos de la radio y la televisión; 4) Proponer medidas que estime convenientes para el eficaz cumplimiento de las disposiciones de la ley en la materia; 5) Organizar festivales o concursos sobre los diferentes géneros de programas y de comerciales publicitarios para la radio y la televisión; 6) Promover la *autorregulación* en materia de contenidos, con el propósito de lograr una programación de claridad y responsabilidad dentro de los parámetros legales. En este punto se destaca que el concepto de *autorregulación* no implica ninguna obligación de vigilancia externa sobre los contenidos de la programación.

Sobre todo resultaron polémicos los privilegios que este decreto presidencial significó para los concesionarios de los medios de comunicación. Para los grupos radiofónicos –que en los últimos siete años operaron con dificultades financieras–, el beneficio fue casi inmediato: en noviembre de 2002, ocho de las once principales cadenas de radio en la capital del país firmaron un acuerdo para reducir en 50 por ciento sus tarifas publicitarias, con el objetivo de atraer a un mayor número de clientes.

En síntesis, siguiendo lo establecido en el *Acuerdo Presidencial sobre el Manejo del 12.5 % de los Tiempos de Estado y el Reglamento para la Ley Federal de Radio y Televisión* de 2002, el gobierno federal redujo el tiempo que los concesionarios de medios están obligados a pagar al Estado mexicano por explotar el espectro radioeléctrico, marginando la iniciativa de reforma integral de los medios electrónicos instalada por la Secretaría de Gobernación ese mismo año. Los noticieros estelares de las principales empresas de televisión, Televisa y TV Azteca, sobre el acuerdo presidencial y el nuevo reglamento, opinaron que con ellos se iniciaba una nueva etapa en las relaciones entre el gobierno y los medios de comunicación, en la que se dejan atrás medidas de “represión” para controlar la opinión pública.

El gobierno de alternancia enfrentó importantes limitaciones para asegurar bases de gobernabilidad. El voto ciudadano que legitima el origen democrático de un Ejecutivo, no garantiza el carácter igualmente democrático de su ejercicio y de su funcionamiento y

evidencia las debilidades de un tipo de régimen que todavía puede oscilar entre democracia y autoritarismo (Loaeza, 2008: 38). La presidencia de Vicente Fox, ante su incapacidad de cumplir con sus promesas de campaña, implementó una estrategia mediática que pretendía legitimar su gestión. Sin los mecanismos de control que tenían los regímenes anteriores, dio continuidad a la relación cómplice entre concesionarios de medios y el gobierno.

Sus intentos de regulación de los medios de comunicación siguieron dos directrices. Una se centró en la defensa de la libertad de expresión con responsabilidad. La otra se refirió al derecho a la información. Distinguió entre el Derecho de acceso a la información pública, delimitado a la obligación del Estado de ofrecer información de su actividad pública, y el Derecho a estar informado saber del acontecer social, a través de las instancias correspondientes (es decir, los medios de comunicación). El reglamento del acceso a la información pública representó una obligación del Estado para rendir cuentas, y otorgó a los ciudadanos instrumentos para exigir información al Estado.

Sin embargo, en torno a la necesidad de reglamentar a los medios de comunicación (sus contenidos, y el mecanismo de otorgamiento de concesiones), la salida fue la alusión a códigos éticos de autorregulación de los propios medios.

2. 3. Anteproyecto de modificación a Ley Federal de Radio y Televisión, y Telecomunicaciones de 2004

El gobierno de Vicente Fox enfrentó “los dilemas y la indefinición que se derivan del doble papel que cumple la institución como eslabón de continuidad y piedra de toque del cambio” (Loaeza, 2008: 2). Ante la escasa legitimidad social, realizó un fuerte gasto en comunicación social, a través de los medios audiovisuales. Interactuó con una opinión pública más crítica, con medios escritos más autónomos, y con empresarios de telecomunicaciones fortalecidos por las dinámicas económicas de la globalización.

Su estrategia de comunicación priorizó la inversión en propaganda televisada y redujo considerablemente sus gastos en medios escritos. Esta situación generó cambios en la industria periodística; desde 2000, por diferentes motivos, se han cerrado tres diarios de circulación nacional: *Unomásuno*, *México Hoy*, y *Novedades*; el periódico *Excélsior* logró superar en 2006, la grave crisis económica por la que atravesó en 2001, mediante la venta de los activos de los cooperativistas dueños del diario, a Olegario Vázquez Raña, empresario de medios de comunicación (grupo Imagen); y el informativo *El Día* también se encuentra en una difícil situación económica. El presidente mostró en innumerables ocasiones su animadversión hacia los medios escritos, por ejemplo señaló: “Sin meterme en enredos, yo creo que la información que sale en los noticieros, en un 70% nos resulta positivo u objetivo y

neutral. [Pero] cuando nos vamos a las plumas, ahí sí nuestro bateo es bajísimo y tenemos que 70 por ciento, acaso 80 son en contra mía, siempre criticando”. Otro ejemplo es su respuesta en una gira de trabajo, respecto de que una mujer no leyera periódicos porque no sabía leer, en donde comentó: “Mejor... Así vas a vivir más contenta” .⁵¹

En cuanto a las reformas a la legislación de medios, la presidencia retiró definitivamente su apoyo a los intentos (ciudadanos y/o parlamentarios) de modificaciones y postergó indefinidamente la aprobación de la nueva Ley Federal de Radio y Televisión. A pesar de esto, algunos legisladores del Senado de la República continuaron trabajando en la *Iniciativa Ciudadana de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión* que venía desarrollando desde 2000.

Durante ese gobierno la iniciativa no llegó a dictaminarse en el pleno, fundamentalmente por las presiones ejercidas por los grandes consorcios de la radiodifusión que se opusieron a la aplicación de una transformación integral con perspectiva de servicio público en esa área, y por el escaso apoyo del gobierno federal. Sin embargo, un año más tarde, en 2003, se presentó en la Cámara de Senadores un nuevo proyecto de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones. Éste recogía, además de los resultados de los trabajos realizados de la Mesa de Dialogo de 2001, otros precedentes de la Conferencia Parlamentaria de Telecomunicaciones, en donde se deliberó en torno a la responsabilidad social de los medios de comunicación masivos en México. La conferencia fue promovida por la Comisión de Comunicaciones y Transportes de la Cámara de Senadores, y contó con la participación de representantes del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo, académicos y organizaciones sociales, entre septiembre de 2000 a agosto de 2003.

La iniciativa que más tarde se denominó *Anteproyecto de modificación a Ley Federal de Radio y Televisión y Telecomunicaciones*, pretendió regular la comunicación instantánea y la difusión masiva de la información. Manifestó el carácter prioritario de la radio y la televisión como medios masivos necesarios para la comunicación, la información y la expresión de la sociedad mexicana, así como el incentivo de cambios tecnológicos.

De esta iniciativa destacó la propuesta de posicionar al *Consejo Nacional de Radio y Televisión* como órgano regulador desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Se propuso que el consejo contara con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, para poder regular a los medios de comunicación, y para promover condiciones de equilibrio y competencia empresarial. El anteproyecto también buscó generar una renovación jurídica integral, a fin de evitar la monopolización del sistema de comunicación

⁵¹ Véase *La Jornada*, 5 de julio de 2001 y 12 de febrero de 2003.

nacional. Además, propuso eliminar las prácticas discrecionales en el otorgamiento de las concesiones de radio y televisión, a través de la generación de un órgano neutral que actuara públicamente con imparcialidad social, mediante la participación de consejeros ciudadanos propuestos con convocatoria pública abierta.

En agosto de 2004, el gobierno federal renovó (automáticamente y sin trámites) un total de 393 concesiones de televisión, de éstas, 224 son operadas por Televisa y 169 las maneja TV Azteca. A los radiodifusores otorgó 508 licencias en renovación para operar por un periodo de quince años (Solís, 2005: 1). En contraste, sólo trece proyectos de estaciones de radio comunitaria obtuvieron permiso de operación, después de haber pasado por largo proceso de definición de criterios de operación, llevado a cabo en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y en la Secretaría de Gobernación.

Esta acción señaló la gran inequidad que prevalece en la distribución de los permisos de operación del espacio radioeléctrico por parte del gobierno federal, quien confirió más privilegios a las empresas que acaparan las concesiones de televisión, al tiempo que limitó la diversidad en las emisiones de televisión y radio permitida.

El comportamiento permisivo del gobierno federal hacia los concesionarios de radio y televisión privados, señaló la parcialidad del gobierno en favor de los empresarios, y desveló la capacidad de influencia de los concesionarios, que impusieron sus criterios mercantiles y por ello se opusieron a realizar modificaciones integrales a la legislación de medios de comunicación.

3. MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y CAMPAÑAS ELECTORALES

En las sociedades contemporáneas, los medios de comunicación al tener la capacidad de supervisar las acciones y decisiones del poder público, pueden desempeñar un importante papel en la consolidación de estados democráticos. Sin embargo, cuando los medios de comunicación actúan como poderes fácticos, fuera de controles formales e informales, sin contrapesos ni regulaciones eficaces, se convierten en un problema de las democracias contemporáneas, porque no obedecen a valores democráticos, sino a intereses económicos. Los medios de comunicación como poderes fácticos, deben rendir cuentas al Estado y a la ciudadanía, no sólo porque suelen utilizar recursos públicos, sino principalmente por el poder político que acumulan, mismo que puede condicionar la vida de millones de personas. La concentración de los medios en pocas manos es una tendencia de la globalización contemporánea. Su creciente desarrollo los coloca en una posición de liderazgo en el ámbito económico, y cada vez más en el político. Cada vez más, los intereses de un grupo reducido de personas determinan el sentido y los contenidos de la comunicación en cualquier parte del

mundo. Para Castells, el creciente desarrollo de los medios de comunicación masiva, los coloca en la base de lo que el autor ha llamado la “sociedad-red”, caracterizada por la formación de grandes grupos multimedios, así como la creación de alianzas con otros sectores, que agrupan los medios impresos y los audiovisuales, en ámbitos regionales, nacionales y supranacionales (1998: 23).

En periodos de campañas electorales, los medios de comunicación han reemplazado a los partidos políticos en su función clásica de arraigo ideológico y como promotores de la participación ciudadana. El incremento de la participación de los medios de comunicación (particularmente la televisión) en la competencia electoral de las democracias contemporáneas, ha modificado la formas de la propaganda política y ha generando un fenómeno que varios investigadores denominan como la *americanización de la política*. Esta práctica conlleva el riesgo de convertir las campañas electorales en un espectáculo publicitario de los partidos políticos, en el que los electores deciden en función de criterios estéticos o ajenos al proceso de formación racional de la opinión pública. Los políticos han generado una nueva retórica –distante y vacía de significado para la mayoría de sus conciudadanos- como respuesta a la presión y petición constante de valoraciones, desmentidos, opiniones, datos y fechas, requeridos por los medios (Rospir, 1999: 63-64).

“Esta nueva retórica es también entendida como ‘tendencia a la política virtual’ cuando se ejercita desde la televisión. Las obligaciones adquiridas en esta nueva retórica son de una naturaleza tal –evanescente e inaprensible las más de las veces- que los ciudadanos encuentran difícil, cuando no imposible, exigir su cumplimiento. Las responsabilidades así adquiridas se han convertido en un nuevo contenido más del modelo actual. Esta nueva retórica es también la nueva expresión de la batalla permanente por la opinión pública a la que los políticos se ven hoy sometidos. Escepticismo y cinismo hacia el mundo de la política surgen así con facilidad ante la artificialidad de la mayoría de las batallas políticas virtuales que hoy contemplamos” (Ibid.: 65).

A nivel mundial, las modalidades de las campañas electorales han evolucionado paulatinamente, a partir del registro de auténticas disputas por la esfera pública. Mancini (1995) establece tres fases principales: la primera es la fase de la comunicación del aparato; la segunda es la fase pionera o de la comunicación de masas; y la tercera es la fase del poder de los medios.

La fase de la comunicación del aparato corresponde a democracias parlamentarias, en las cuales tanto la comunicación política como la electoral se desarrollaban en forma directa y personal, con lo que se aseguraba el control de la organización de los partidos, a través del contacto personal. La segunda fase o pionera de la comunicación de masas corresponde al

tiempo de subordinación histórica de los medios de comunicación hacia los aparatos de partido. En esta fase conviven y se integran las funciones de los medios de comunicación con las de los aparatos de partido. Finalmente surgió la fase del poder de los medios en la década de 1960 del siglo pasado, cuando el periodismo comenzó a formar parte del debate político. Es decir, los medios se sitúan no sólo como un actor más dentro de los procesos, sino que incluso obligaron al aparato político a adaptarse a su lógica.

En México, la experiencia en el uso de estrategias de comunicación política,⁵² y la profesionalización de las campañas electorales, a través de la incorporación de técnicas y conocimientos interdisciplinarios que pretenden identificar y segmentar los mercados electorales para diseñar la imagen y las acciones proselitistas de los candidatos, es muy reciente. Ubicar el desarrollo de la comunicación política de México en alguna fase de éstas fases es difícil; no obstante Vega (2003) considera que, en las inercias y complejidades heredadas del sistema político autoritario, por la forma que han permeado la consolidación del sistema de medios de comunicación, aún persisten rasgos de las tres fases históricas de la comunicación política.

Desde el inicio del Estado mexicano moderno y hasta finales de la década de 1980, la sucesión presidencial se definió al interior del partido de Estado. Por casi setenta años, la hegemonía del PRI canceló la posibilidad de una efectiva competencia política, y con ello, la alternancia en el ejercicio del poder político. Durante estos años, las características del régimen de gobierno autoritario y la sujeción de los medios de comunicación hacia el gobierno, enmarcaron el desarrollo de los procesos electorales y las campañas políticas. Como ejemplo de sujeción del gobierno hacia los medios impresos y electrónicos, pueden citarse el control de suministro de papel y el régimen de concesiones del Estado. Sin embargo, la transformación del régimen de gobierno mexicano que estableció la competencia electoral como la única vía de acceso a posiciones de poder político, ha permitido gradualmente la existencia y el fortalecimiento de partidos opositores y el rediseño de las campañas electorales.

Así, la historia de las campañas electorales en México es muy reciente, porque hasta antes de los comicios de 1988, éstas no eran necesarias, dado que los ejercicios electorales no constituyeron mecanismos de competencia para acceder al poder y no existía la necesidad de implementar estrategias de comunicación política. Sin embargo, desde 1973, la radio y la

⁵² En este trabajo de investigación, la comunicación política es entendida como un proceso de interacción social en el cual se produce un intercambio dialógico de discursos dentro de los mensajes (que pueden ser proyectos, programas y acciones) entre gobernados y gobernantes, mediante el cual es posible la construcción de los consensos necesarios que permitirán la gobernabilidad en un sistema administrativo democrático y que tiene el objetivo de preservar el poder político. Desde ésta perspectiva, un fenómeno político y social se compone de tres elementos: medios de comunicación masiva, actores políticos y opinión pública.

televisión comenzaron paulatinamente a participar en la vida política del país, como espacios para difundir campañas electorales, por encima de la prensa escrita, a la postre, principal fuente de información. Tres años después se incrementó el empleo de estos medios; por primera vez, el PRI organizó una vistosa presentación de su candidato, José López Portillo para darlo a conocer (Trejo, 1992: 75).

Con la reforma de 1977 se generó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), que estableció parámetros para algunas prácticas en las campañas electorales. Esta ley hizo permanente la prerrogativa de acceso gratuito a la radio y la televisión a los partidos políticos, así como su incremento en periodos electorales. Más tarde, con la reforma de 1987, el Código Federal Electoral limitó el tiempo de acceso de los partidos políticos en los medios de comunicación; estableció que éstos no podían usar el denominado “tiempo oficial” para la difusión de su propaganda política, aunque les permitió la contratación de tiempos publicitarios.

En las campañas electorales de 1988, se incrementó notoriamente el uso de estrategias de comunicación política en medios de comunicación masiva. Aunque los medios de comunicación se sometieron a los dictados del gobierno, el PRI y su candidato recibieron un tratamiento privilegiado (alrededor del 85 por ciento del total de su tiempo de cobertura informativa), mientras los candidatos de oposición Cuauhtémoc Cárdenas, del Frente Democrático y Manuel Clouthier del PAN fueron continuamente descalificados, además del poco tiempo que dispusieron para defender sus programas (*Ibid.*: 75).

Antes de las elecciones de 1998, “la difusión de propaganda de los partidos políticos en contienda electoral se centraba en la creación de libros, revistas, volantes, comunicados, oficios, carteles, vallas y panfletos, que elaboraban en sus propias imprentas, mimeógrafos y talleres de serigrafía” (*Ibid.*: 78); asimismo, las manifestaciones, asambleas, mítines y reuniones públicos, eran los principales medios para forjar cuadros y para generar una determinada identidad política. En 1988, por primera vez, se conformaron equipos de análisis del potencial mercado electoral; al mismo tiempo, los medios de comunicación masiva abrieron, de forma limitada al principio, sus espacios noticiosos a partidos opositores al PRI y “se inició la práctica de los sondeos de opinión con el propósito de conocer las tendencias de voto de los ciudadanos” (Vega, 2003: 65).

En 1991 se realizaron elecciones intermedias donde se probaron nuevas estrategias de comunicación política para obtener el voto ciudadano. Entonces, comenzó la contratación de publicistas y mercadólogos extranjeros; se formaron las primeras consultorías de comunicación y de investigación de mercado especializadas en procesos electorales. Por primera vez, los partidos opositores al PRI, así como diversos organismos ciudadanos, denunciaron formalmente ante el recién formado Consejo General del IFE, tratamientos preferenciales en los medios de comunicación al candidato del partido oficial. Este organismo

respondió las denuncias implementando monitoreos a los principales noticiarios de radio y televisión; esta acción, en términos cuantitativos contribuyó a reducir el margen de la desigualdad en la distribución del espacio informativo entre los diversos candidatos.

Las elecciones presidenciales de 1994 también modificaron la dinámica de las contiendas políticas. El financiamiento del IFE permitió a los partidos políticos estrechar su relación con los medios de comunicación masiva. Por vez primera se transmitió en el país por radio y televisión un debate público entre candidatos a la presidencia de la República. De manera más evidente, se dejó de lado a los medios impresos y se estrenó la difusión de propaganda política a través de nuevas tecnologías como el Internet. Paralelamente, los medios de comunicación comenzaron a realizar sus propias encuestas de intención de voto ciudadano.

Las elecciones intermedias de 1997 fueron diseñadas y coordinadas en su totalidad por mercadólogos electorales. Los medios de comunicación masivos se abrieron aún más a la cobertura de los partidos de oposición que en años anteriores. Sin embargo, esas elecciones registraron un elevado nivel de abstencionismo, con lo quedó en evidencia que la credibilidad y la participación política no se construyen mediante la difusión de propaganda política ni en los procesos electorales.

Los cinco meses de campañas electorales de 2000 significaron otra experiencia para el proceso de desarrollo de la comunicación política en México. Modificaron el formato tradicional de las campañas de los candidatos del PRI, y de los dos principales candidatos de oposición (PAN y PRD) quienes derogaron más recursos en propaganda en radio y televisión que en ninguna otra elección.⁵³

De las campañas electorales de ese año, resaltó que los medios de comunicación electrónicos fueron las plataformas de difusión de la propaganda de los partidos políticos. Por ejemplo los *spots* televisivos funcionaron como vínculos entre los candidatos y el electorado. Los candidatos presidenciables en contienda realizaron numerosas presentaciones en programas de radio y televisión (incluso cómicos), donde segmentaron sus discursos en función de demandas de grupos diversos. Destacó el posicionamiento central de los sondeos y las encuestas de opinión ciudadana, como herramientas propagandísticas.⁵⁴ Así lo hizo la campaña de Vicente Fox del PAN, construida sobre la imagen y perfil “del cambio”, que inició en julio de 1997, tres años antes de la contienda electoral.⁵⁵

⁵³ Según cifras del IFE, del total de gastos de campaña asignados por esta institución (130 millones de dólares entre los tres), el 70% de los recursos se destinaron a la transmisión de *spots* (alrededor de 100 millones de dólares). Esta cifra no incluye tiempos previos al tiempo oficial de campaña, por lo que se desconoce el monto del desembolso durante ese tiempo.

⁵⁴ Los medios impresos, como diarios de circulación nacional (*Reforma, El Universal y Milenio*) y los noticieros televisivos nacionales (*Noticiero, Hechos y CNI Noticias*) realizaban sus propios ejercicios de levantamiento de opinión. Sin embargo, al no cumplir cabalmente con la metodología establecida por el IFE, los resultados se utilizaron según convenía a cada candidato.

⁵⁵ Vicente Fox inició su campaña de manera extraoficial desde julio de 1997; en ella utilizó un lenguaje sencillo y sus discursos resultaron comprensibles para la ciudadanía, manejó lemas y frases sencillas con tonos personales; su equipo de campaña segmentó al electorado y como estrategia dirigió sus

La alternancia en el gobierno federal en 2000 resultó del rechazo ciudadano a las profundas desigualdades sociales que dejó el régimen del PRI y no guarda relación con las campañas políticas. Sin embargo, se destaca que, sin la sucesión de reformas al sistema electoral, no hubiera sido posible.

La falta de claridad en los resultados del proceso electoral de 1988 planteó la necesidad de trabajar sobre la noción de transparencia electoral durante las campañas electorales. Esto llevó en 1990 a la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) –este código sufrió su última modificación en 2008. El 14 de enero de ese año fue publicado el código actualmente vigente-, que estableció la duración de las transmisiones de los partidos políticos en periodos electorales, en relación a su fuerza electoral. Más tarde, en 1993, se reglamentó la contratación de tiempos comerciales en radio y televisión, con lo que desapareció la discrecionalidad existente entre las empresas de medios de comunicación y los partidos políticos contratantes; así, se establecieron primera vez condiciones mínimas de equidad para la contratación de tiempos en radio y televisión. En 1996, una nueva reforma al sistema electoral introdujo disposiciones que regulan el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión en periodos electorales. Desde entonces 1) la distribución del tiempo gratuito en los medios a los partidos contendientes es igualitaria en un treinta por ciento, el otro setenta por ciento se distribuye proporcionalmente a su fuerza electoral; 2) la Comisión de Radiodifusión del IFE está autorizada para realizar monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión de las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos, y sus resultados se presentan al Consejo General del IFE, quien está facultado para realizar las recomendaciones que considerara pertinentes, y; 3) partidos políticos, candidatos y coaliciones pueden ejercer el *derecho de aclaración* respecto de la información que presentaran los medios de comunicación durante las campañas electorales, cuando consideren que ésta hubiera deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales.

3. 1. La “ley Televisa” en la coyuntura de las campañas electorales de 2006

En 2006 se realizaron otras elecciones federales, en las que se eligió presidente federal, y se renovaron las curules de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Asimismo se realizaron elecciones en nueve estados del país. Una vez iniciado el proceso electoral, en

críticas a un solo candidato, Francisco Labastida (al no mencionar a Cuauhtémoc Cárdenas centró el debate sobre las posibilidades de triunfo sólo entre él y el priísta).

noviembre de 2005, el diputado del PRI Miguel Nuecero Palma, presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de iniciativa de ley que pretendía modificar parcialmente las leyes federales de Radio y Televisión y la de Telecomunicaciones.⁵⁶ Esta iniciativa se denominó coloquialmente como “ley Televisa”, por los beneficios que ofrecía a las principales empresas de medios de comunicación en México. Con esta iniciativa, las empresas de medios de comunicación pretendían ahorrar miles de millones de dólares que, por concepto de derechos por la explotación adicional de las frecuencias, para ofrecer servicios de telefonía y transmisión de datos, debían pagar al Estado mexicano.

Es difícil saber quiénes nombraron el proceso de reforma a las leyes federales de Radio y Televisión y telecomunicaciones, “ley Televisa”. Sin embargo, Sosa (2007) señala que el mismo día de su aprobación en la Cámara de Diputados, el jueves 1 de diciembre de 2005, el nombre de Televisa fue mencionado para denominar la “Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión”. Por ejemplo, el periódico *La Jornada* encabezó la nota del 2 de diciembre de 2005: “Chuayffet ofrece concesiones telefónicas a Televisa para beneficiar a Madrazo”. Ese mismo día, el entonces senador Javier Corral dijo a varios medios, entre ellos *Reforma*, que “la contrarreforma fue una negociación de Televisa”; Gabriel Sosa encabezó su columna del periódico *El Universal* del martes 6 de diciembre de 2005: “Televisa y su ley”. El 11 de diciembre de ese año, la revista *Proceso* encabezó una de sus notas principales: “La Ley Televisa: todo para ellos”.

El proyecto de iniciativa llamado “ley Televisa” fue muy diferente a las propuestas ciudadanas y legislativas presentadas desde 1997, que pretendían llevar a cabo una reforma integral de los medios de comunicación audiovisuales. La nueva propuesta ignoraba trabajos de análisis académicos y los resultados obtenidos de las consultas públicas ciudadanas y de los distintos foros que sobre la materia se realizaron durante varios años; obviaba también las iniciativas de ley que se presentaron en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República. Sin embargo, al contrario de experiencias anteriores que pretendieron modificar integralmente la legislación en materia de radio, televisión y telecomunicaciones, esta iniciativa se aprobó de forma acelerada y en medio de una gran controversia, porque de acuerdo con sus detractores, imponía criterios mercantiles a la asignación de nuevas frecuencias, al conferir más privilegios a las empresas que acaparan las concesiones de televisión; y limitaba la diversidad en televisión y radio.

⁵⁶ El Instituto Federal Electoral inició formalmente el proceso electoral 2005–2006 la primera semana de octubre de 2005. El proceso culminó nueve meses después, el 2 de julio con la elección de Presidente de la República y la renovación del Poder Legislativo.

El 1 de diciembre de 2005, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad y con dispendio de lectura, un proyecto de iniciativa de ley que reformaba las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión. Esta aprobación acentuó la subordinación de un importante segmento de la clase política mexicana a los intereses de las televisoras comerciales, ya que su aprobación requirió de la formación de una coalición informal entre diputados y los grandes consorcios de medios de comunicación audiovisuales.

En la Cámara de Senadores, la iniciativa se ratificó sin realizarle alguna modificación, en medio de las críticas de diversos sectores de la sociedad. Por ejemplo, permisionarios culturales y educativos, radiodifusoras comunitarias, organismos profesionales y académicos así como productores, escritores, periodistas e investigadores coincidieron en manifestar una profunda alarma frente a la aprobación de las cámaras del Congreso de la Unión. Una vez aprobado el Decreto de Ley, pasó al Ejecutivo Federal, quien lo oficializó, al ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Frente a esto, el 4 de mayo de 2006, un grupo plural de senadores interpusieron un recurso jurídico ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, máximo tribunal de la federación (perteneciente al Poder Judicial de la Federación) para imputar los efectos de la aprobación del proyecto de iniciativa que reforma parcialmente la legislación de medios de comunicación en México. Después de un intenso debate constitucionalista, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declararon inconstitucional esta ley, y por lo tanto su inviabilidad para ser aplicada, obligando a la Cámara de Diputados a su renovación.

Los partidos políticos participaron en el proceso electoral de 2006 con poca inserción ciudadana. Orientaron gran parte de su presupuesto para promocionar a sus candidatos en los medios masivos de comunicación en las campañas electorales de ese año. Para gasto de campañas electorales de 2006, el IFE destinó un presupuesto superior a 12,920 millones de pesos, del cual los partidos políticos registrados recibieron 4,926 millones de pesos.⁵⁷

Los coordinadores de las campañas contrataron publicidad en las televisoras; éstas transmitieron 6 mil 704 anuncios de propaganda política en horario estelar (triple A) en canales tanto locales como nacionales de televisión. Doble A y triple A se refiere a los horarios en que hay mayor audiencia. En México, el horario AA incluye los programas que se transmiten entre las quince y las 18:59 horas. El horario AAA integra los programas que se transmiten entre las 19:00 y las 24 horas. El resto del tiempo se denomina horario A. La

⁵⁷ Los gastos operativos del IFE ascendieron a 6,932 millones de pesos. La mitad de esta cifra se destinó al pago de salarios, bonos y compensaciones del personal que organizar las elecciones federales en México.

publicidad televisiva se cotiza de diferente manera dependiendo del horario en que se trasmite, siendo más costoso el triple A, por captar generalmente, mayor número de audiencia.

Trejo apunta que los tres principales partidos políticos (PAN, PDR Y PRI) destinaron en total más de 100 millones de dólares a gastos de propaganda política (2006: 1). El tiempo que adquirieron los partidos políticos para difundir anuncios en medios electrónicos puede indicar la importancia que los responsables de las campañas concedieron a este medio para lograr presencia entre la sociedad.⁵⁸

Los candidatos presidenciales mantuvieron una fuerte presencia mediática a través de la enunciación de mensajes llamativos y de constantes apariciones en foros diferentes y ajenos a los tradicionales, como por ejemplo, programas televisivos de revista o comedia. Para Trejo

“el formato impuesto por los medios así como las exigencias de la mercadotecnia política, provocaron una gran simplificación de los mensajes políticos de los candidatos y la presentación antagonista de los matices. La discordia que estas campañas dejaron en la sociedad mexicana será quizá el escollo más importante que tendrán el próximo presidente y, de manera más amplia, la reconstrucción de la confianza en la política y sus instituciones” (2006: 70-71).

Especialistas como Sosa (2007), Esteinou (2007) y Trejo (2006) (2010) apuntan que la campaña electoral de 2006 favoreció en general el enfrentamiento, la polarización y las descalificaciones maniqueas de los candidatos a la presidencia de la república, por encima de sus proyectos de gobierno y en detrimento de la construcción de un electorado racional. Durante la campaña electoral de 2006 y en las semanas posteriores, los medios de comunicación propagaron información sin el contexto necesario para que la ciudadanía pudiera interpretar los acontecimientos políticos. Las propensiones al sensacionalismo y editorialismo fueron constantes en la presentación de las notas informativas, así como la casi nula investigación periodística en el tratamiento de los asuntos públicos.

Para Trejo, el análisis del desarrollo mediático de las campañas electorales de 2006 se divide en dos etapas. La primera abarca desde octubre de 2005 hasta los dos primeros meses de 2006, en lo que no se registraron enfrentamientos entre los candidatos, y la propaganda en los medios de comunicación masiva promocionó las virtudes de cada uno de ellos. En esa etapa Andrés Manuel López Obrador, candidato de la coalición PRD-PT-Convergencia, mantuvo gran popularidad entre la ciudadanía. Sin embargo, a finales de marzo y durante

⁵⁸ De ellos, Calderón pagó 2,475 (equivalente a casi 77 horas en televisión); Madrazo pagó 1,514 el de Madrazo (que constituyen a 77 horas); López Obrador pagó 2,271 el (casi 89 horas); 381 anuncios el de Campa y 62 anuncios el de Mercado que equivalieron a 8 horas y algo más de una hora y media, respectivamente.

Los porcentajes y las horas provienen de datos del IFE: www.ife.org.mx. Es un monitoreo de la empresa IBOPE AGB México para el IFE.

abril, empezó a enfrentar problemas.⁵⁹ Por su parte Felipe Calderón, candidato de Acción Nacional, realizó una gran inversión publicitaria: por ejemplo en enero de 2006 contrató espacios en *horario triple A*, tres veces más que el primero. El candidato priísta, Roberto Madrazo recibió el mayor número de menciones en radio y televisión, a pesar de que su figura y campaña no fueron las más competitivas. Los candidatos de los partidos de menor presencia nacional o de reciente creación, recibieron tratamiento informativo correspondiente al interés que los electores tenían en ellos e incluso un poco mayor.

La segunda fase de las campañas electorales comenzó en el tercer mes del año; a partir de lo cual, siguiendo a Trejo (2006) las campañas se enfocaron a reducir los niveles de opinión favorable y buscaron que los candidatos aparecieran el mayor tiempo posible en los espacios informativos de las cadenas de televisión y radio, además de los tiempos contratados. Este tipo de propaganda recibió el nombre de “propaganda negra” y fue la constatación hacia la cercanía de las elecciones. Esta propaganda constituye un intento de coacción de la voluntad de los electores, mediante la difusión de *spots* por medios electrónicos, por mensajes en Internet, con propaganda impresa y con llamadas telefónicas en las que un partido descalificó a otro candidato. En marzo, el 49% de los ciudadanos decía que tenía una opinión positiva de Calderón y el 52 por ciento afirmaba lo mismo de López Obrador;⁶⁰ sin embargo de marzo a junio, López Obrador recibió más espacio en radio y televisión, al tiempo que enfrentó anuncios televisivos del PAN que lo expusieron como “peligroso para México”. Esta propaganda fue denunciada como práctica ilegal (en la que incurrieron miembros activos del PAN, simpatizantes independientes, aficionados y *hackers*) por el representante legal del PRD ante el Tribunal Electoral del IFE.⁶¹

En esta etapa, se desarrollaron los debates televisivos entre los candidatos a la presidencia de la República. El primero fue el 25 de abril. Con la ausencia de López Obrador, Felipe Calderón se configuró en la ciudadanía como su adversario formal. El 6 de junio se llevó a cabo el segundo debate con la asistencia de todos los contendientes y produjo una vez más un efecto benéfico para Felipe Calderón, porque más de la tercera parte de quienes vieron el debate consideraron que él fue el ganador del encuentro.⁶²

⁵⁹ Para Trejo, en la primera etapa de su campaña, los anuncios de López Obrador fueron muy sobrios, diseñados para solidificar la imagen magnánima y la capacidad transformadora que, según su equipo, este personaje traería a los mexicanos. En febrero, el tiempo total de sus anuncios en medios de radiodifusión se triplicó (en relación al año anterior) y los espacios en horario preferente aumentaron 30 veces.

⁶⁰ Para mayor información véase: www.structura.com.mx/gea/ y www.isa.org.mx.

⁶¹ Esta institución tuvo dificultad en el establecimiento de decretos, vetos y principios de civilidad en la contienda política para los anuncios de los partidos, ante la posibilidad de censura política. El 21 de abril el Consejo General del IFE determinó que la mayor parte de los reclamos de la Coalición eran infundados, sin embargo estableció que el Partido Acción Nacional debía suspender la difusión del mensaje en donde se decía que López Obrador había permitido delitos.

⁶² Según el análisis de datos de Trejo, en marzo y abril Calderón quedó en tercer lugar en la cobertura de los noticieros de televisión y radio, después de López Obrador y Madrazo.

En junio, último mes de la campaña, Roberto Madrazo fue el candidato que recibió en mayor número de notas en los informativos estelares, seguido de Andrés Manuel López Obrador y Felipe Calderón. Aunque en noticieros radiofónicos López Obrador siguió teniendo más notas. Dos semanas antes de la elección comenzó a percibirse desconfianza de los ciudadanos hacia los candidatos y hacia el proceso electoral. Lo cerrado de la votación y los excesos incurridos en materia de “propaganda negra” disminuyeron la credibilidad en algunas instituciones y, sin duda alguna, polarizaron a amplios sectores de la sociedad.

Los comicios de 2006, precedidos de polémicas campañas electorales en medios de comunicación, ante la falta de un pronunciamiento oficial inmediato del IFE de un ganador a la presidencia de la República –y luego, el anuncio del pequeño margen de diferencia entre el presidente Felipe Calderón del PAN y Andrés Manuel López Obrador del PRD (en la Coalición por el Bien de Todos, formada con el PT y el Partido Convergencia), el candidato más próximo en número de votos, por parte del entonces Consejero Presidente del IFE, Luís Carlos Ugalde, quien públicamente declaró ganador al candidato del PAN, función que compete al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, después de haber revisado los recurso de impugnación que interpuso la Coalición por el Bien de Todos -, generaron polarización y enfrentamiento entre estas dos principales fuerzas políticas del país.

Las campañas de 2006, entre otros, evidenciaron el conflicto estructural entre el poder legislativo y el ejecutivo, así como un estanco decisorio en el Congreso de la Unión frente a la necesidad e construir un proyecto de nación que incluya el replanteamiento del modelo económico y social equitativo.⁶³ Al respecto, Womack apuntó que el gobierno mexicano se desarrollaría con ausencia de un proyecto de nación definido, “con dificultades para gobernar debido a los compromisos que hicieron con grupos tan opuestos, y una crisis económica” (2006: 7).

La importancia de los medios de comunicación masiva vinculados a ejercicios políticos, radica en que a través de ellos, pueden concretarse las opciones políticas sobre personas y partidos, a partir de intereses sociales, identidades y tradiciones históricas. La capacidad

⁶³ Según el resultado del cómputo final que dio a conocer el Tribunal Federal Electoral del Instituto Federal Electoral el 5 de septiembre de 2006, el candidato del Partido Acción Nacional, Felipe Calderón fue quien ganó los comicios con un total de 14, 916, 927 sufragios, cifra que significó el 35.89 por ciento de la votación, mientras que Andrés Manuel López Obrador de la Coalición por el bien de todos quedó muy cerca al recibir 14, 683,096 votos, que correspondió al 35.33 por ciento. El IFE reportó una estrecha diferencia de apenas 233,831 votos, equivalente al 0.56 por ciento, entre estos candidatos que ocasionó controversias entre actores políticos y la ciudadanía que derivó en intensos debates en los meses posteriores a las elecciones. Roberto Madrazo, de la Alianza por México alcanzó 9, 237, 000 votos. Patricia Mercado del Partido Alternativa Campesina obtuvo 1,124, 280 votos y Roberto Campa del Partido Nueva Alianza, tuvo 397, 550 sufragios.

tecnológica creciente de los medios de comunicación y su cada vez mayor autonomía con respecto al poder político les permiten conocer y revelar hechos y nombres que en otras situaciones no hubieran podido conocer o difundir. “no es que haya más corrupción, sino que hay más información sobre corrupción y mayor posibilidad de crear escándalos” (Castells, 2010). Su motivación para hacerlo es simple: es su negocio, tanto en ventas como en influencia. Los medios de comunicación no son neutros, pertenecen a grupos financieros, “establecen alianzas políticas y están anclados con frecuencia en afinidades ideológicas y religiosas” (*Ibid.*). Se suele identificar a los medios de difusión masiva como operando socialmente sólo en el plano ideológico y cultural. Sin embargo, el funcionamiento social de los medios tiene también dimensiones económicas y políticas que es importante no menospreciar.

En una situación de apertura y pluralidad, y a pesar de estar controlados por determinados grupos económicos (con intereses propios), los medios de comunicación pueden ser cauces de expresión y comunicación que permitan al ciudadano seleccionar información y construir su propio criterio. Sin embargo, el poder se desplaza hacia los medios, se plantea el viejo problema de quién controla a los controladores (Castells, 2010).

En general, cuando los medios están más concentrados en pocas manos (o pueden ser controlados por el gobierno o algún otro polo de poder) controlan en mayor medida las informaciones, contraviniendo el proceso de democratización de la sociedad. Mediante este control de informaciones (ya sea en forma de noticieros, o a través de componentes de entretenimiento), los medios pueden ejercer influencias de orden cultural e ideológico, que podrían delimitar marcos interpretativos o universos del discurso socialmente aceptable, legitimando ciertos intereses, estado de cosas, etcétera.

El fondo de la democracia radica en la forma en que se ejerce socialmente el poder. Es decir, en la forma en que se estructuran socialmente las relaciones de poder. Para Foucault “una sociedad sin relaciones de poder sólo puede ser una abstracción” (1983: 9). Para este autor, es imposible prescindir del poder mientras se viva en sociedad. Por ello, es fundamental saber quién ejerce el poder, para qué y cómo adquiere tal capacidad. En esta investigación se ubica a los medios (y procesos) de comunicación como recursos –potenciales– de poder.

Los medios pueden desempeñar un papel muy importante como agentes sociales en los procesos democratizadores. En este capítulo se observaron los medios de comunicación masiva no solo como organizaciones complejas que realizan actividades económicas, sino también por sus enlaces con otros sectores. Se analizó su funcionamiento social en

articulación con actores, instituciones y estructuras económicas, políticas o culturales. De allí, se deduce que actualmente los medios de comunicación masiva son actores sociopolíticos que operan en un entorno que ha rebasado los límites del Estado-nación. Operan articulados con las principales fuerzas del proceso de globalización, es decir, los conglomerados transnacionales, con entramados altamente diversificados de intereses económicos y políticos.

Por ello, los medios de comunicación tienen una doble relación con la democracia. Por un lado, la emergencia de una sociedad global de la información puede ser una fuerza democratizadora. Por otro, los medios tienden a anular el espacio de diálogo que abren, a través de la trivialización de ciertas cuestiones políticas.

IV. LA “LEY TELEVISIVA” EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN

Introducción

En el contexto del proceso electoral de 2006, la apresurada aprobación de la iniciativa de ley que pretendía reformar parcialmente las leyes federales de Radio y Televisión, y la de Telecomunicaciones, denominado coloquialmente “ley Televisa”, generó una gran polémica entre diferentes ámbitos de la sociedad. La discusión se suscitó principalmente porque la iniciativa no tomó en cuenta resultados de consultas ciudadanas previas, ni debates parlamentarios previos, ni múltiples opiniones adversas, ni propuestas para mejorarla, pero principalmente porque la nueva iniciativa de reforma no precisó la obligatoriedad de los concesionarios de radio y televisión de remunerar al Estado mexicano, por la explotación adicional de frecuencias para servicios de telefonía y transmisión de datos, originalmente concesionadas para radiodifusión y la televisión.

El momento y la forma en que se presentó la “ley Televisa” fueron estratégicamente pensados por los concesionarios de medios de comunicación. Aprovecharon el proceso electoral de 2006 –particularmente el periodo previo de campañas electorales-, para presionar a los partidos políticos en contienda y obtener una legislación que favoreciera sus intereses de expansión económica.

Una campaña electoral plantea objetivos exclusivos e inmediatos a las dirigencias de los partidos políticos en contienda. En 2006, los candidatos y los líderes de los partidos, para incrementar sus posibilidades de penetración en los diversos sectores de la sociedad, buscaron ajustar sus planteamientos programáticos, y la presencia de sus candidatos, a los cánones de los medios de comunicación masiva. Ni los candidatos, ni los representantes en el Congreso de la Unión de los partidos políticos, consideraron conveniente oponerse a la aprobación de la “ley Televisa” (a pesar de las fuertes críticas de diversos sectores de la sociedad), por su fuerte dependencia hacia los medios de comunicación para la difusión de su propaganda política.

Este capítulo describe y analiza el proceso que realizó la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, por el cual se aprobó aceleradamente y en sus términos originales la denominada “ley Televisa”. Su objetivo es identificar que la aprobación por mayoría en ambos plenos de las cámaras del Congreso de la Unión, en el contexto de las campañas electorales de 2006, respondió a los intereses específicos de las elites políticas en contienda electoral y a los de los concesionarios de medios de comunicación, quienes establecieron una alianza temporal y tácita para lograrlo. Por ello, se pretende determinar los factores que llevaron a la acelerada aprobación de la iniciativa de ley por la que en 2006 se modificaban parcialmente las leyes federales de Radio y Televisión, y Telecomunicaciones.

1. CÁMARA DE DIPUTADOS COMO CÁMARA DE ORIGEN

La necesidad de reformar la legislación de los medios de comunicación ha dejado de ser inquietud exclusiva de los legisladores, y paulatinamente se ha convertido en una demanda social, por ser un asunto fundamental para la consolidación de un sistema de gobierno democrático.

Desde 1980, legisladores, académicos y ciudadanos han planteado la necesidad de reformar integralmente la legislación de medios de comunicación en México. Con mayor empuje entre 1997 y 2004, diversos grupos de legisladores, académicos, comunicadores, organizaciones sociales y civiles, intentaron sin éxito, reformar integralmente las leyes federales de Radio y Televisión, y la de Telecomunicaciones.⁶⁴ Sin embargo, el 22 de noviembre de 2005, cuando había comenzado la primera fase de campañas electorales –para la presidencia de la República, la renovación del Congreso de la Unión, y para nueve gobernaturas- el diputado del PRI Lorenzo Miguel Lucero Palma,⁶⁵ siendo secretario de la Comisión de Radio y Televisión, presentó a la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una iniciativa de ley que pretendía renovar la Ley Federal De Radio y Televisión, y la Ley Federal de Telecomunicaciones. Hasta ese momento, este legislador no había tenido ninguna relevancia política. En los dos años y medio que para entonces llevaba como diputado federal, no había presentado por sí solo una iniciativa.

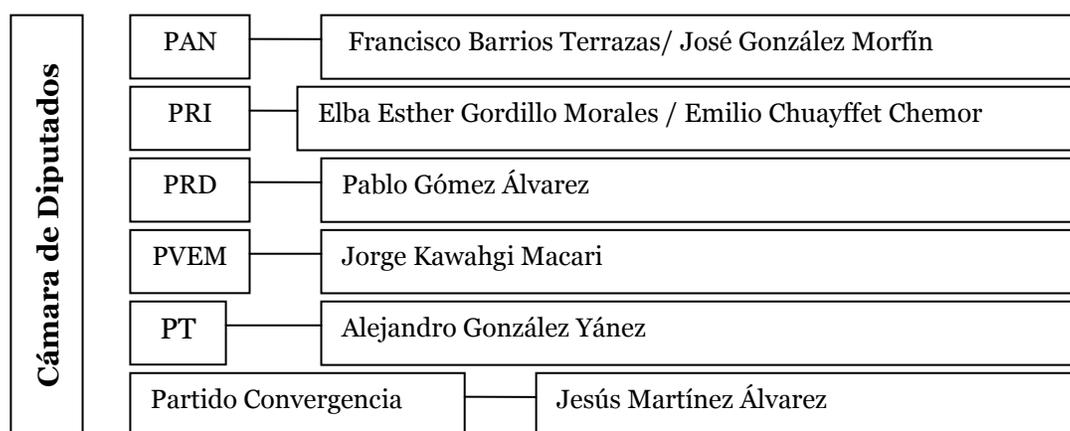
⁶⁴ Por ejemplo, en 2003 el Senado de la República examinó una iniciativa ciudadana de reforma a las leyes federales de Radio y Televisión, y a la Telecomunicaciones; sin embargo, la versión definitiva no se dictaminó debido a la oposición de los grandes consorcios de la radiodifusión. Para mayor información, puede consultarse la reseña periodística de Jenaro Villamil “Televisa, de la transición a la concentración”. *Zócalo* No. 81 noviembre 2006, México, D. F.

⁶⁵ Es miembro del PRI desde 1973. Aunque ha sido legislador en dos temporadas, principalmente se ha desarrollado en cargos al interior del partido, y en diferentes campañas para cargos de elección popular. En las elecciones de 2006, fue candidato a senador por Chihuahua en la fórmula con Fernando Baeza Meléndez.

La LIX Legislatura de la Cámara de Diputados (2003- 2006) que recibió la “ley Televisa” se integró por 500 diputados, distribuidos en seis grupos o fracciones parlamentarias:⁶⁶ Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Trabajo (PT), y Partido Convergencia.⁶⁷

Las fracciones parlamentarias trabajan bajo la coordinación de un líder de fracción, quien resguarda los intereses de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. En la LIX Legislatura, los coordinadores de las fracciones parlamentarias fueron:

Cuadro 3. Coordinadores de las fracciones parlamentarias en la Cámara de Diputados



Fuente: elaboración propia

El funcionamiento de los grupos parlamentarios está regulado por la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) y el Reglamento Interno del Congreso General (RICG). La LOCG establece distinciones entre los legisladores para ocupar cargos de conducción de actividades legislativas por un periodo determinado, que en la práctica, tienden a la formación de grupos de poder dentro del Congreso de la Unión.⁶⁸ Por ejemplo,

⁶⁶ Las fracciones parlamentarias son asociaciones temporales (de tres años) que agrupan a los miembros de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. La principal función organizativa de las fracciones parlamentarias es la designación de los integrantes de las comisiones ordinarias.

⁶⁷ La distribución de los grupos parlamentarios de la LIX Legislatura puede verse en el anexo 4. 1. de este texto.

⁶⁸ La Ley Orgánica del Congreso General integra cinco títulos que se refieren a: 1) el Congreso General, 2) la organización de la Cámara de Diputados, 3) la organización de la Cámara de Senadores, 4) la Comisión Permanente y, 5) las políticas para la comunicación y difusión de las actividades del Congreso. Se creó en 1996 para mejorar la anterior normatividad, especialmente en relación a las funciones de las comisiones ordinarias, su presidente, sus secretarios y sus integrantes; desde 2006, esta ley sufrió importantes modificaciones que pueden consultarse en www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/.

los coordinadores de partidos tienen mayores atribuciones que el resto de sus bancada; su elección corresponde a la dirigencia de su partido (generalmente ésta se da a conocer poco tiempo después de las elecciones populares y antes de que comience un nuevo periodo de sesiones legislativas). Además de los coordinadores de grupos parlamentarios, destacan las presidencias de la Mesa Directiva de cada una de las cámaras y de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, como lugares con mayores atribuciones políticas. El presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura fue Manlio Fabio Beltrones, mientras que Pablo Gómez Álvarez del PRD presidió la Junta de Coordinación Política para el tercer año de ejercicio constitucional (2005- 2006).⁶⁹

Como lo establecen los reglamentos para el funcionamiento del Congreso de la Unión, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura recibió la iniciativa de reforma a las leyes federales de Radio y Televisión, y de Telecomunicaciones, y la turnó a *Comisiones Unidas*, para llevar a cabo un ejercicio de escrutinio y deliberación de alternativas disponibles para elaborar un anteproyecto o decreto de ley.⁷⁰ Las *Comisiones Unidas* se formaron por las comisiones ordinarias de Comunicaciones –cuyo presidente fue Ángel Heladio Aguirre Rivero⁷¹ del PRI-, y la de Radio, Televisión y Cinematografía, –que presidió Javier Orozco Gómez⁷² del PVEM-. La participación de Orozco Gómez en el proceso de revisión de la ley fue muy polémica, porque este legislador antes trabajó para Televisa y para Javier Tejado Dondé, asesor jurídico de esta empresa de medios de comunicación. Sobre esta situación, en notas periodísticas se leyó por ejemplo:

“El origen de la Ley Federal de Radio y Televisión, conocida como *ley Televisa*, fue producto de una negociación, a mediados del año pasado, entre Roberto Madrazo y los propietarios de los medios de comunicación electrónica. Los encargados de elaborar el texto, el priísta Miguel Lucero Palma y el *verde* y presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía –quien también fue empleado de la poderosa televisora-, Javier Orozco Gómez, simplemente siguieron instrucciones”.⁷³

⁶⁹ La conformación completa de la Mesa Directiva y de la Junta de coordinación Política de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados pueden consultarse en los anexos 4.2. y 4.3.

⁷⁰ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la LOCG y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RIGCG) establecen que la primera que se nombra es la que asume la responsabilidad de conducir los trabajos conjuntos (incluso en situaciones de trabajo bicameral). Para mayor información, se sugiere consultar Berlín, Francisco. 1997. (coord.) *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Volumen I, Tomo I, Serie II de la Enciclopedia Parlamentaria de México. México: Cámara de Diputados e Instituto de Investigaciones Legislativas.

⁷¹ Este legislador, desde el 7 de febrero de 2008 y hasta el final de la LIX Legislatura, presidió el Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Ha ocupado gran variedad de cargos públicos en Chiapas, su estado natal.

⁷² En las elecciones de 2006 fue candidato a senador suplente María Irma Ortega Fajardo en la Alianza por México.

⁷³ La nota periodística completa puede consultarse en Becerril Andrea, Ballinas Victoria y Garduño Roberto. 2006“Madrazo y dueños de medios electrónicos pactaron en 2005”. *La Jornada*. 29 de marzo.

Las comisiones son organismos integrados por legisladores de las diferentes fracciones parlamentarias en proporción a su tamaño y en correspondencia a los temas de la agenda nacional o legislable. Su función, según la LOGC, es analizar, debatir y dictaminar en conjunto sobre un asunto legislativo turnado por los órganos de dirección de la cámara a la que pertenecen “en los términos de los programas legislativos” y que más tarde se discutirán en el Pleno de Debates.⁷⁴ Aunque las comisiones no cuentan con atribuciones para legislar por sí mismas, el artículo 71 de la Constitución las faculta para iniciar la deliberación de cualquier asunto o proyecto, antes de llegar al Pleno de Debates. Para Carlos Sirvent, las comisiones son las encargadas de realizar el trabajo administrativo en las cámaras del Congreso de la Unión, por que se esperaría que los grupos parlamentarios ubicaran en ellas a “sus cuadros con mayor experiencia política” (2003: 77), lo que no siempre es así.

Respecto a las presidencias de las comisiones, los artículos 44, 83, 85, 93 y 103 de la LOGC, les otorgan exclusividad en el manejo de la agenda interna (respecto a la obtención de la información requerida para el desempeño de sus labores), así como el resguardo de los expedientes. Por ello, “los legisladores que logran colocarse a la cabeza de una comisión cuentan pues con una ventaja táctica que puede ser usada en beneficio propio”. Entonces, “conseguir la Presidencia de una comisión se convierte en un objetivo ligado a una estructura de oportunidades controlada por los partidos y sus cúpulas” (Béjar, 2006: 225 y 238).

1. 1. Ausencia de debate en *Comisiones Unidas* de la cámara de origen

Actualmente las comisiones son foros de gran relevancia. En éstas más que en Pleno, se discuten, explican y justifican las propuestas de ley a ser votadas por la asamblea. Son instituciones portadoras de poderes reales “debido a la delegación total o parcial de ciertas obligaciones en ellas” (*Ibid.*: 206). Tienen facultades que les permiten recabar información mediante audiencias e investigaciones, y son las encargadas de redactar el texto de las iniciativas de ley, que será leído en el pleno.

La Ley Orgánica del Congreso General (LOGC) establece que su función es legitimar como razonables las decisiones votadas por el conjunto de los representantes, una vez que éstas han sido expuestas, confrontadas y evaluadas en su seno; por ello, en la práctica, las

⁷⁴ El Artículo 45 de la LOGC establece que los miembros de las comisiones ordinarias deben elaborar un Programa Anual de Trabajo; rendir un informe semestral de sus actividades ante la Conferencia para la Dirección de Trabajos Legislativos; los integrantes están obligados a organizar y mantener un archivo de los asuntos tratados para entregarlos a la Legislatura siguiente; y por último, deben sancionar como mínimo una vez al mes.

comisiones actúan como guardianes del proceso legislativo (Nacif, 1998: 22). Con el tiempo, las comisiones se han convertido en uno de los principales foros para la exposición y discusión de las posturas de los grupos parlamentarios con respecto a cualquier asunto que logra abrirse paso hasta el congreso. Actualmente son espacios de promoción y negociación de las iniciativas que los grupos parlamentarios consideren más relevantes para su partido o su coalición.

En pocos días, los integrantes de las *Comisiones Unidas* elaboraron un *Dictamen Aprobado en Comisión* o *Dictamen de Primera Lectura*, es decir, una resolución en sentido positivo y por mayoría, en el que las fracciones con representación en esas comisiones expusieron sus razones para aprobar la iniciativa sin modificaciones. El 29 de noviembre fue puesto a discusión en el Pleno de las comisiones: “III. El 29 de noviembre de 2005, el Pleno de estas comisiones valoró y discutió el proyecto de dictamen y, como resultado de los consensos alcanzados en dicha reunión plenaria, se formuló el dictamen de la Iniciativa de referencia”.⁷⁵ Destaca que en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados “no aparece información de reunión alguna, conjuntamente o por separado, de esas dos comisiones después de la presentación de la iniciativa de Lucero Palma” (Trejo, 2009: 89). Asimismo, resulta llamativa la celeridad con que *Comisiones Unidas* elaboraron su dictamen, ya que no es habitual, e incluso “no resulta infrecuente que las propuestas así recibidas demoren meses, o incluso años, para ser dictaminadas en las comisiones camarales. No fue ese el destino de la Ley Televisa” (*Ibid.* 89).

Dos días después, el jueves 1 de diciembre de 2005, este dictamen aprobado integró la *Orden del Día*⁷⁶ a discutirse en el Pleno de Debates de la Cámara de Diputados, por acuerdo de la *Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos*. Este órgano interno de gobierno de la Cámara de Diputados está integrado por el presidente de la mesa directiva y los integrantes de la Junta de Coordinación Política. Se encarga de establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para el desahogo de los temas agendados, la integración básica del orden del día de cada sesión y el mecanismo que habrá de utilizarse para los debates. También se ocupa de impulsar el trabajo en comisiones.

⁷⁵ El documento completo está disponible para su consulta en: www.cddhcu.gob.mx/servicios/datorele/LIX_LEG. El punto tres del apartado “Antecedentes” del documento resolutivo del Senado de la República, contiene el dictamen aprobado de las *Comisiones Unidas* de la LIX que revisaron la llamada “ley Televisa”. En esta investigación, la consulta se realizó en marzo de 2009.

⁷⁶ La Orden del Día es un documento que constituye un guía para programar los trabajos parlamentarios en una sesión de trabajo. La Orden del día del 1 de diciembre de 2005 puede consultarse en: gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2005/dic/.

1. 2. En el Pleno: acelerada aprobación unánime

En la sesión plenaria de la Cámara de Diputados del jueves 1 de diciembre de 2005 se discutieron y aprobaron proyectos de reformas a la Ley General de Salud, al Código Penal Federal, a la Ley Federal de Propiedad Industrial, y a la Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y Deterioro Ambiental. Sin embargo, se omitió la discusión del *Dictamen Aprobado de Comisión* sobre las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión, y a la de Telecomunicaciones.

El diputado Pablo Gómez Álvarez⁷⁷ del PRD, presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados (y coordinador de su grupo parlamentario) solicitó a Manlio Fabio Beltrones, presidente de la Mesa Directiva de la cámara; a Heliodoro Díaz Escárraga (del PRI), presidente de la Cámara de Diputados durante el primer periodo del tercer año de ejercicio (2005) de la LIX Legislatura; así como a los diputados reunidos en la plenaria, votar el *Dictamen Aprobado de Comisión* sin ser leído, ni discutido. Su solicitud de votación del dictamen, con dispensa de lectura, descansó en la *Proposición con punto de acuerdo de urgente u obvia resolución*, dispuesta en los artículos 58 y 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.⁷⁸

⁷⁷ Este político es miembro del PRD desde que se fundó. Participó destacadamente en el movimiento estudiantil de 1968, por lo que fue encarcelado hasta 1971. Formó parte del Partido Comunista Mexicano; en 1979 fue diputado federal de la Coalición de Izquierda. De 1982 a 1988, presidió el Partido Socialista Unificado de México, fue vicecoordinador del primer Grupo Parlamentario del PRD. De 1991 a 1997 fue Representante en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En 1993 fue Diputado Federal y en 1999 fue Presidente interino del PRD. De 2000 a 2003 fue representante del PRD ante el IFE. Tres veces fue precandidato a Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Es autor de: “Los gastos secretos del presidente”, “México 1988: Disputa por la Presidencia y lucha parlamentaria”, “Democracia y crisis política en México”, y “Movimiento por la Democracia”.

Para mayor información puede consultarse: www.senado.gob.mx./legislaturaphp?

⁷⁸ Artículo 58.- Las proposiciones que no sean iniciativas de ley presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar las que las suscriben mayoría de diputación, se sujetarán a los trámites siguientes:

I. Se presentarán por escrito y firmadas por sus autores, al Presidente de la Cámara y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas. Podrá su autor, o uno de ellos si fueren varios, exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto;

II. Hablarán una sola vez dos miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor del proyecto o proposición;

III. Inmediatamente se preguntará a la Cámara si admite o no a discusión la proposición. En el primer caso se pasará a la Comisión o Comisiones a quienes corresponda, y en el segundo se tendrá por desechada.

Artículo 59.- En los casos de urgencia u obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los individuos de la Cámara que estén presentes, podrá ésta, a pedimento de alguno de sus miembros, dar curso a las proposiciones o proyectos en hora distinta de la señalada y ponerlos a discusión inmediatamente después de la lectura.

Los diputados presentes apoyaron la propuesta del Presidente de la Junta de Coordinación Política y dieron paso al proceso de votación electrónica sobre el *Dictamen de Primera Lectura al Proyecto de Decreto* que reformaría parcialmente la Ley Federal de Radio y Televisión, y la Ley Federal de Telecomunicaciones. Durante pocos minutos se registró el voto aprobatorio de los 327 diputados presentes. Sin debate parlamentario ni lectura previa, de forma unánime, sin alguna abstención y sin voto en contra, se aprobó una iniciativa que modificaría el marco regulatorio de las telecomunicaciones, de la radio y la televisión mexicanas. Como ejemplo de registro del proceso de votación plenaria se cita el *Boletín no. 2426 Aprueba el pleno reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión por la convergencia tecnológica* de la Cámara de Diputados, que publicó: “El Pleno de la Cámara de Diputados aprobó con 327 votos el dictamen con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, con el objeto de actualizar la normatividad de radio y televisión de acuerdo a los estándares internacionales surgidos a propósito de la convergencia tecnológica”.⁷⁹

El 27 de marzo de 2006 Pablo Gómez, poco antes de la resolución del Senado de la República sobre la iniciativa llamada “ley Televisa”, consideró un error el haber llevado a su bancada en la Cámara de Diputados a aprobar de manera unánime el dictamen de reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión. En sus palabras: “La verdad es que no me di cuenta de que en el proyecto venía que, con el cambio de tecnología, el refrendo de las concesiones implicaba su ampliación de manera gratuita; es un error que yo cometí y no tiene justificación”. Añadió: “A mí nunca me han presionado las televisoras. El error lo cometí yo solito y no le voy a echar la culpa a nadie” [...] “Ya nos salió caro; el tener que aceptar que uno se equivoca es costoso. El que nosotros, el PRD, hubiéramos votado en contra no habría detenido el proyecto, pero eso no me sirve de consuelo”.⁸⁰

El periodista Ricardo Alemán en la nota periodística del 20 de marzo de 2006 del periódico *El Universal*, ante su propia pregunta: “¿Por qué ninguno de los 97 diputados del PRD se atrevió a chistar siquiera y aprobaron la ley?” señaló: “la línea vino de López Obrador, y por supuesto que los perredistas consultados se negaron a hacer pública esa declaración, pero sí argumentaron lo que todos saben en la bancada: que el candidato presidencial intentó congraciarse con Televisa.” (20 A).

⁷⁹ Para mayor información se sugiere ver la versión completa en: www.diputados.gob.mx/camara/content/view/full). Consultada en diciembre de 2005.

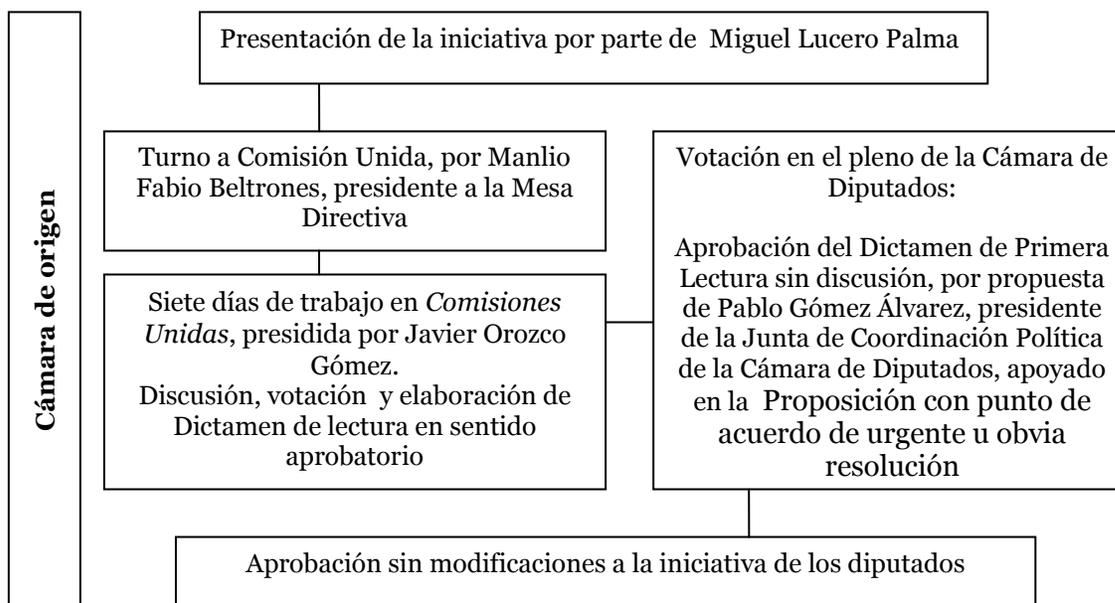
⁸⁰ Diferentes medios recogieron las declaraciones del político del PRD. Para ampliar la información véase, por ejemplo: www.pornuestrosmedios.org.

No obstante el multipartidismo del Congreso de la Unión, la unidad partidista en la Cámara de Diputados es mucho mayor que en la mayoría de las legislaturas latinoamericanas, incluidas las de Argentina, Brasil y Chile (Nacif, 1998: 7). La unidad es el grado de interrelación entre cohesión y disciplina, por lo que también describe un comportamiento partidista. La cohesión es resultado de los intereses comunes, y la disciplina es producto del control ejercido por los líderes sobre sus miembros –como individuos- (Morgestern, 2001: 51). La disciplina refiere el acatamiento de los miembros del partido (independientemente de sus preferencias) a las instrucciones de su líder (Bowle, Farrel y Katz, 1999: 72). La cohesión de las dirigencias políticas hacia los legisladores, a pesar del pluripartidismo del Poder Legislativo, se mantiene en la medida en que las instituciones continúan fomentando el liderazgo del partido político.

El acelerado proceso legislativo por medio del cual se aprobó la llamada “ley Televisa” en la Cámara de Diputados, entre otros, manifestó un patrón de comportamiento legislativo disciplinado que estuvo definido por la ausencia de debate y por la consecución de acuerdos establecidos con su partido político.

A continuación se presenta un cuadro que pretende sintetizar el paso de la “ley Televisa” en la cámara de Diputados:

Cuadro 4. La “ley Televisa” en la cámara de origen



Fuente: Elaboración propia

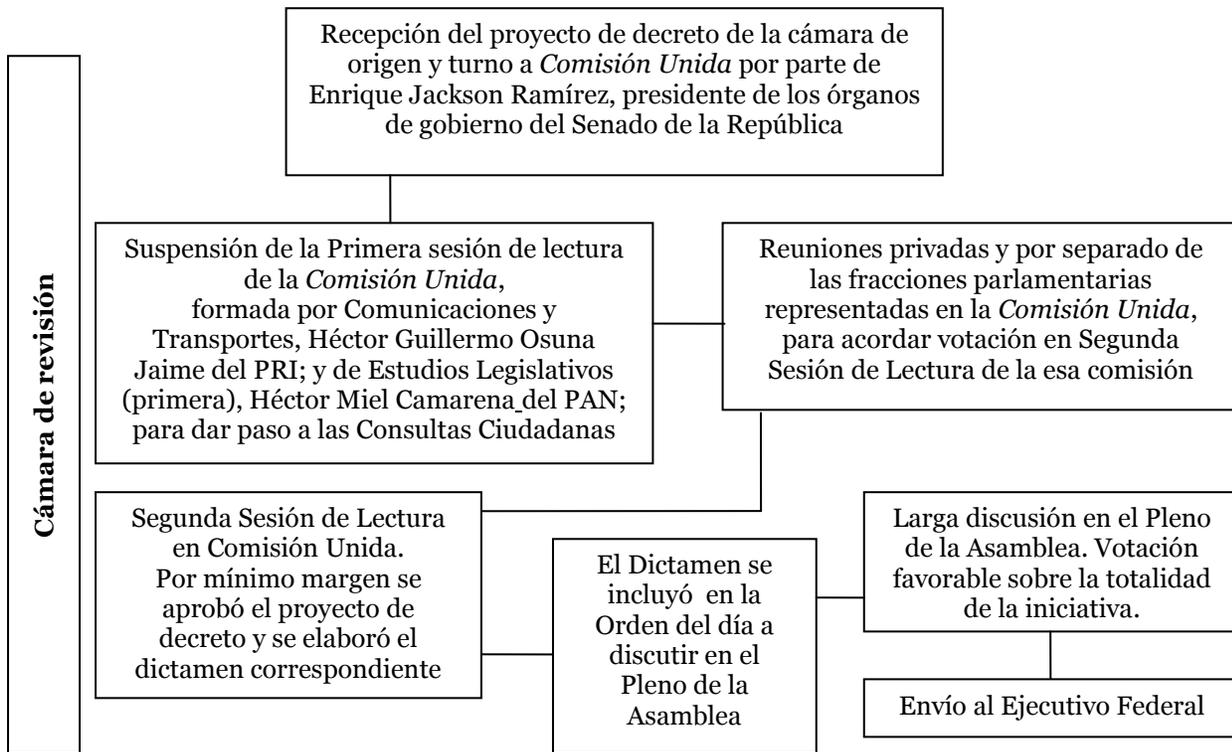
2. SENADO DE LA REPÚBLICA: RATIFICACIÓN PACTADA

El Senado de la República tuvo la posibilidad, como cámara revisora, de rechazar el dictamen de los diputados y establecer las reglas generales para garantizar al Estado mexicano el control del espacio radioeléctrico. Sin embargo, las dirigencias de los partidos políticos en campaña estipularon que el éxito de sus objetivos electorales dependía en buena medida del acceso a los medios masivos de información.

Para Trejo, la resolución de la cámara revisora puede observarse como resultado de decisiones y omisiones: “el Gobierno Federal quedó postrado ante la preeminencia mediática. Pero junto a éste, legisladores, dirigentes, secretarios de Estado y muy especialmente gobernadores y jefes de gobierno de todas las adscripciones políticas, refrendaron y amplificaron el poder de las televisoras” (2008: 18).

Después de la acelerada aprobación del *Dictamen con Proyecto de Decreto en la Cámara de Diputados*, en el Pleno de la Cámara de Diputados, el proceso legislativo para reformar las legislaciones de Radio y Televisión y la de Telecomunicaciones, continuó en la Cámara de Senadores. Allí se realizó un procedimiento de revisión de la iniciativa de ley, similar al de la cámara de origen. A pesar de las múltiples opiniones en contra, la “ley Televisa” se aprobó en la Cámara de Senadores sin realizarle modificaciones. Sigue un cuadro que pretende describir de forma esquemática el proceso que siguió el dictamen en el Senado de la República, como cámara revisora:

Cuadro 5. La “ley Televisa” en el Senado de la República



Fuente: Elaboración propia

2. 1. Audiencias Públicas en lugar de la *Primera Sesión de Lectura*

El 6 de diciembre de 2005, cinco días después de la votación aprobatoria en el Pleno de la Cámara de Diputados, Enrique Jackson Ramírez,⁸¹ presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República para la LIX Legislatura, recibió el documento aprobatorio de los diputados y lo turnó a *Comisiones Unidas*, para su análisis y discusión.⁸² Ésta se formó por la comisión de Comunicaciones y Transportes, presidida por Héctor Guillermo Osuna Jaime del PAN; y por la comisión de Estudios Legislativos (primera), cuyo presidente fue Héctor Michel Camarena del PRI.⁸³

Aunque el periodo ordinario de la LIX Legislatura de la Cámara de Senadores comenzó el 1 de febrero de 2006,⁸⁴ ante la fuerte presión de diversos sectores de la sociedad, la fracción del PRI de las *Comisiones Unidas* propuso dispensar la *Primera Sesión de Lectura* del Proyecto de Decreto de los diputados, para dar espacio a un ejercicio de discusión ciudadana denominado Consultas Públicas. La idea se aceptó y se programó la reunión de las *Comisiones Unidas* (para discutir el proyecto de decreto) en fecha posterior al término de las audiencias públicas. Por ello, se acordó realizar la *Segunda Sesión de Lectura*, el 28 de marzo de 2006.

Estas audiencias públicas reunieron a especialistas, empresarios, y ciudadanos con el objetivo de discutir la “ley Televisa” los días ocho, 8, 15, 22 y 28 de febrero en las instalaciones del Senado de la República. En ellas participaron académicos especializados de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y la Universidad Iberoamericana (UIA).⁸⁵ Destaca que de forma paralela a las Consultas Públicas,

⁸¹ Este político comenzó su carrera política en Departamento Distrito Federal (hoy Gobierno del Distrito Federal). Fue delegado político en Cuauhtémoc, secretario de Seguridad y de Transporte, presidente del PRI en el Distrito Federal y Secretario General del Departamento del Distrito Federal en 1993. Presidió la Fundación Colosio, ha sido diputado federal y senador de la República (allí coordinó a su grupo parlamentario y por varios periodos fue presidente de la Mesa Directiva). En 2005 fue precandidato de su partido a la presidencia de la República; no logró la nominación y continuó con su labor en el Senado. En 2007 fue candidato a la dirigencia nacional del PRI.

⁸² La integración de la Mesa Directiva y de la Junta de Coordinación Política pueden consultarse en el anexo 4.5.

⁸³ La composición completa de la llamada *Comisiones Unidas* del Senado de la República puede consultarse en el anexo 4.6.

⁸⁴ El periodo ordinario de sesiones es un tiempo para que las cámaras discutan y voten las iniciativas de ley, fijado por la Constitución, por la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y por el reglamento del mismo. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece (Artículos 65 y 66) que el congreso mexicano tiene dos periodos ordinarios: a) del 1 de septiembre al 15 de diciembre; y, b) del 1 de febrero al 30 de abril.

⁸⁵ Entre la participación de los académicos y especialistas destacan por ejemplo: Raúl Trejo Delarbre, investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Ernesto Velázquez Briseño, director de TV UNAM y presidente de la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México A. C. (la Red), Manuel Alejandro Guerrero Martínez, coordinador de la Maestría en Comunicación de la Universidad Iberoamericana, Marco Levario Turcot, director de la revista especializada en medios *Etcétera*.

en diversas universidades públicas y privadas del país, también se desarrollaron discusiones sobre las reformas y sus implicaciones.⁸⁶

En el ejercicio de discusión pública sobre las reformas a las leyes de medios de comunicación, también participaron representantes de algunas instancias federales como la Comisión Federal de Competencia (COFECO), el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL). Asimismo intervinieron algunas asociaciones de medios de comunicación, como la Cámara Nacional de la Industria Electrónica y Telecomunicaciones e Informática (CANIETI), y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT). Igualmente acudieron representantes de las empresas de medios Televisa y TV Azteca.⁸⁷ También formaron parte del debate algunos periodistas de diarios de circulación nacional (como el *Reforma*, *El Universal* y *La Jornada*), y trabajadores del Instituto Mexicano de la Radio, de la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, A. C., entre otros.⁸⁸

Desde luego, participaron algunos legisladores como los senadores Manuel Bartlett, Dulce María Sauri, Eric Rubio (entonces secretario de la Comisión de Comunicaciones y Transportes), Alfredo Reyes, Emilio Gamboa, Alberto Martínez Mireles, Víctor Méndez Lanz, César Raúl Ojeda, Javier Corral, Héctor Michel Camarena (Presidente de la Comisión de Estudios Legislativos), Silvia Domínguez, José Castañeda, Wadi Amar, Antonio Aguilar Bodegas, Noemí Guzmán, Carlos Rojas, José Bonilla y Aracely Escalante (ambos concesionarios radiofónicos en el sureste mexicano). Destacó que durante las consultas, el entonces senador panista Javier Corral denunció la persistencia de presiones de las grandes televisoras para aprobar el ordenamiento.⁸⁹

⁸⁶ Los días 2 y 3 de febrero de 2006, la Universidad Iberoamericana, la Universidad Autónoma de México y la Fundación Prensa y Democracia, llevaron a cabo el foro “Las reformas a las leyes de Radio y TV y Telecomunicaciones”.

El 13 de febrero de 2006, la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación AMIC y el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM organizaron espacios de debates en forma de mesas redondas que denominaron “Rasgos y riesgos de la iniciativa de reforma a las leyes federales de radio y televisión y telecomunicaciones”.

⁸⁷ Por parte de los medios, intervinieron, por ejemplo: Leonardo Ramos Mateos, Presidente del Comité de Nuevas Tecnologías de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión de México (CIRT), Jorge Eduardo Arreola Cavazos, ex comisionado de la COFETEL, José Antonio Padilla Longoria de la CIRT, Felipe Rolando Menchaca García, Presidente de la Comisión de Especialidad de Ingeniería en Comunicaciones y Electrónica de la Academia de Ingeniería, en representación de Francisco Sánchez Esma, Presidente de la Academia de Ingeniería.

⁸⁸ Entre los ponentes se contaron con algunos consultores privados e independientes como Gerardo Soria Gutiérrez, presidente del Instituto de Derecho de Telecomunicaciones (IDET), Federico González Luna, socio de la firma de abogados Shart González Luna y Álvarez del Castillo, S. C., y Eduardo Ruiz Vega, coordinador del Programa de Derecho a la información de la Universidad Iberoamericana y actual comisionado de la COFETEL.

⁸⁹ Véase por ejemplo nota periodista de Corral, Javier. 2006 “La rendición”. *El Universal* 13 de febrero.

En total fueron 53 ponentes los que participaron en los foros de consulta en el Senado, de los cuales: 41 (equivalente al 77 %) expusieron argumentos en contra. Sólo 12 (23 %) se manifestaron a favor de aprobar la iniciativa sin modificaciones.⁹⁰

Además de los foros de consulta, diferentes sectores de la población manifestaron públicamente su postura de desacuerdo sobre la rápida aprobación de los diputados de la LIX Legislatura de la “ley Televisa”. Por ejemplo:

1. La Mesa Directiva el grupo parlamentario del PRD publicó el 12 de diciembre de 2006 el documento “Sobre la radio y la televisión, que el debate continúe”, en el que justificaron su actuación legislativa y exhortaron a los diputados a promover un debate profundo sobre las reformas.
2. 112 escritores, artistas y cineastas publicaron un manifiesto que cuestionaba la “visión estrictamente mercantil” de esa reforma; pedían al Senado la no aprobación “al vapor” de una ley que no contemplase las necesidades ciudadanas.⁹¹
3. La Academia de Ingeniería publicó el 14 de enero de 2006 un desplegado en el que solicitaron a los senadores la apertura de espacios de discusión pública de las reformas a las leyes de radio, televisión y telecomunicaciones que discutían.
4. El 27 de enero de 2006 seis diputados del PAN entregaron un documento con observaciones y propuestas de modificaciones a la minuta de los diputados.
5. La “Asociación a Favor de lo Mejor” publicó un desplegado el 3 de febrero de 2003, en el que solicitó a los senadores la revisión de los contenidos de la reforma.
6. En un desplegado, publicado el 8 de febrero de 2006, el Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación (CONEIIC) solicitó la modificación integral de la minuta de los diputados en la Cámara de Senadores.
7. En una carta pública del 28 de febrero de 2006 y dirigida a Enrique Jackson (entonces presidente del Senado de la República), 111 diputados federales del PRI, PAN, PRD, PT, Convergencia, así como los independientes, admitieron que en su cámara, la minuta se aprobó sin deliberación. Exigieron al Senado de la República su enriquecimiento y perfeccionamiento, afirmaron que “el contenido y la falta de deliberación en el pleno de las reformas aprobadas el 1 de diciembre en la Cámara de Diputados generó controversias y críticas de los expertos por la ausencia de consensos”.⁹²

⁹⁰ En diferentes fuentes pueden consultarse fragmentos de algunas participaciones de las reuniones de trabajo en la Torre del Caballito. Por ejemplo están las siguientes páginas de Internet: www.fesmex.org; www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta; www.javiercorral.org.

⁹¹ Diferentes medios registraron el evento. Por ejemplo puede verse: “Rechazamos una reforma al vapor sobre radio y televisión”; desplegado colectivo de intelectuales, artistas y comunicadores, *La Jornada*, 12 de diciembre de 2005, página 7; Velázquez, Ernesto, “La Red de radiodifusoras y televisoras educativas y culturales de México ante las reformas a las leyes federales de radio y televisión y de telecomunicaciones”. *La Jornada* 5 de febrero del 2006, p. 3.

⁹² Para mayor información, consúltese la nota periodística: “Exigen 111 diputados al Senado enriquecer la ley de medios” de Jorge Herrera en periódico *El Universal*, México D. F., febrero de 2006.

8. El diario *El Universal* publicó el 1 de marzo de 2006 conversaciones telefónicas –grabadas de manera ilegal- entre Javier Tejado Dondé (director de información y asesor jurídico de Televisa) y Ricardo García (de la empresa de telefonía e Internet Alestra), Rafael Aranda (de la empresa de telefonía Avantel) y Claudia Romano (empleada de la empresa Televisa), en las que se confirman las declaraciones de Javier Corral sobre las estrategias de la empresa Televisa para obtener una legislatura que protegiera sus intereses de expansión comercial. Las grabaciones de las llamadas telefónicas revelaron que “Tejado Dondé y expertos como Federico González Luna, y Eduardo Ruiz Vega son los verdaderos autores de diversas cartas de apoyo enviadas al Senado bajo la firma de organismos privados tanto nacionales como internacionales” (Pedrero y Torres: 2006: 17). También desvelaron los mecanismos para atacar a las voces críticas (principalmente legisladores) hacia su propuesta. En una de las notas del periódico se lee: “Por conducto de su asesor jurídico, Javier Tejado Dondé, la televisora presionó a directivos de la Cámara Nacional de la Industria Electrónica y de Telecomunicaciones (CANIETI), y en especial a la presidenta del organismo (María Teresa Carrillo) para que modificaran su rechazo inicial a la iniciativa”.⁹³

La CANIETI y la Comisión de Especialidad en Comunicaciones y Electrónica de la Academia de Ingeniería originalmente respaldaron las impugnaciones a las reformas. Sin embargo después cambiaron sus posturas: el 12 de diciembre de 2005 la CANIETI expresó su “sorpresa, preocupación y desacuerdo” frente a las reformas; pero el 1 de febrero de 2006, sobre la aprobación de la minuta, la cámara opinó que la iniciativa “representa un avance en el fortalecimiento del órgano regulador y busca la convergencia”. Por su parte, la Academia de Ingeniería publicó el 20 de febrero de 2006 un comunicado titulado “Todo el sector, a favor de la nueva Ley de Radio y TV”.

En las grabaciones transcritas por *El Universal*, también se lee que Tejado Dondé ordena: “instruir a colaboradores de legisladores clave en esta materia para que actúen con base en la estrategia determinada”. Mencionan a Enrique Jackson (entonces presidente de la Cámara de Diputados), y Emilio Gamboa –ambos del PRI-, y a Héctor Osuna (del PAN) entonces presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, como los legisladores con mayor influencia en la Cámara de Senadores, por su vínculos políticos de años, en el tema de las modificaciones a las leyes de radio y televisión.

⁹³ La nota periodística “Revelan cintas presiones de Televisa en ley de radio y televisión” de Fernando Pedrero y Alejandro Torres del 1 de marzo de 2006 puede consultarse en el periódico *El Universal*.

9. El 27 de marzo de 2006 Televisa manifestó públicamente por primera vez su postura en torno al proceso de reformas a las leyes federales de Radio y Televisión, y Telecomunicaciones. El titular de su noticiero principal, Joaquín López Dóriga, calificó de falsas las acusaciones de periodistas que apuntaban que Televisa hubiera ofrecido un trato preferencial a los candidatos presidenciales a cambio de la aprobación de la reforma.

10. A pesar de que la reforma beneficiaba a TV Azteca, esta empresa se mantuvo al margen durante casi todo el proceso de discusión de la iniciativa, al igual que varias cadenas de radiodifusión como Radio Fórmula, Radio Mil y MVS. Destaca que la desaprobación de los radiodifusores a la “ley Televisa” en sus términos originales, no siguió una visión de protección de los derechos ciudadanos, sino que obedeció a la intensión de defender sus propios intereses. Ellas querían obtener frecuencias de Frecuencia Modulada (FM) por cada concesión de Amplitud Modulada (AM) que operan; por lo que su beligerancia desapareció cuando se propusieron las reformas paralelas en las que se ofreció discutir la satisfacción de sus demandas.⁹⁴

Algunos empresarios de la radio y la televisión que desaprobaban la llamada “ley Televisa”, aunque algunos de ellos hayan cambiado tiempo después de opinión, se manifestaron públicamente en contra de las reformas; son los casos por ejemplo de Joaquín Vargas, de MVS Comunicaciones; Rogelio Azcárraga, presidente del Consejo de Administración de Grupo Radio Fórmula; Alejandro Burillo, de Grupo Pegaso. Por otro lado, Roque Chávez, radiodifusor y entonces director general de la Promored en el Estado de Sinaloa (radio sinaloense), a nombre de más de ochenta concesionarios integrantes de Radio Independiente se amparó en contra de la “ley Televisa”; José Gutiérrez Vivó, de Grupo Monitor hizo lo mismo.

11. Los medios de propiedad estatal (públicos o permisionarios), como el Instituto Mexicano de la Radio (IMER), Canal 11, Radio Educación, TV UNAM y docenas de estaciones de radio y televisión en los estados, se manifestaron públicamente en contra de la “ley Televisa”; como ejemplos destacan:

- La organización Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México A. C. publicó el 16 de enero de 2006 un comunicado en el que sostuvieron que las reformas significan un riesgo para su desarrollo.

⁹⁴ En las reformas paralelas no existieron apartados que garantizaban la asignación de las concesiones adicionales que solicitan y no existan motivos de carácter jurídico, cultural o técnico, que justifiquen la adjudicación de esas frecuencias adicionales.

- La Agrupación Radio A. C. que reúne a pequeños y medianos empresarios de provincia, se manifestó en el mismo sentido que la Red, ese mismo mes. Otros radiodifusores de los estados de la República se consideraron “tan mal representados por la CIRT” (por discrepar de los intereses mercantiles de los concesionarios) que plantearon públicamente la posibilidad de escindirse de ella.
 - La organización Radio Independiente publicó el 8 de febrero de 2006 un desplegado dirigido a los senadores mediante el cual los invitó a revisar la minuta.
 - El 29 de marzo de 2006, el Instituto Mexicano de la Radio (IMER), como protesta en contra de las reformas, programó en todas sus emisoras una sola canción, y sus locutores leyeron un comunicado de prensa en contra de la aprobación de las reformas en sus términos originales. Ya que éstas no garantizaban los recursos de subsistencia de los medios públicos.⁹⁵
- 12.** Las instancias de gobierno también se posicionaron públicamente respecto a las reformas. Como ejemplos se citan:
- El oficio que publicó la COFECO el 8 de diciembre de 2005, en el que se recomendaba la revisión de la minuta de los diputados, frente al riesgo de concentración monopólica de los medios de comunicación. El cuestionamiento de esta comisión (el 27 de febrero de 2006) de la parte relativa al Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos del anteproyecto de ley denominado coloquialmente “ley Televisa”.
 - La *Nota técnica* que el IFE publicó el 27 de febrero de 2006 sobre el artículo 79- A de la Minuta con Proyecto de Decreto, en la que manifestó que las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión contravenían el artículo 48 (párrafos 1 y 13) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que estipula que:
“1. Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales, conforme a las normas y procedimientos que se establecen en el presente artículo. Los candidatos sólo podrán hacer uso de los tiempos que les asignen su partido político, o coalición, en su caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 59, párrafo 1 inciso e) En ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros” (www.ife.org.mx/doc./2006).

⁹⁵ Se sugiere ver por ejemplo: “Medios públicos harán frente a la minuta”, en periódico *El Universal*, México, D.F, 29 de marzo del 2006. “Campaña de resistencia por ley de medios. IMER y Canal 11 se suman a rechazo; algunas estaciones apoyan la reforma”, en el periódico *El Universal*, México, D. F., 30 de marzo del 2006. “Desazón y llamados a resistir: Las reacciones”, de Galo Ramírez y Sergio Solacho en revista *Zócalo* No. 74, Año VI. Así como diversas notas de la revista *Comunicación, Política y Sociedad, Proyectos Alternativos de Comunicación*, S. A., de C. V., México, D. F. marzo y abril del 2006.

Según el IFE, con la redacción que la “ley Televisa” proponía, este organismo estaría encargado de realizar los pagos de difusión de publicidad en los medios electrónicos, pero no tendría capacidad para influir en la definición de las tarifas que acordarían los candidatos en contienda con los concesionario de medios de comunicación; es decir, el IFE se convertiría en la caja de cobro de los medios de comunicación y no coadyuvaría a resolver el problema planteado por los partidos sobre las tarifas diferenciadas.

- Eduardo Pérez Motta, de la Comisión Federal de Competencia (COFECO), y Jorge Arredondo, de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), dependencia de la SCT, coincidieron en que la reforma era insuficiente, omisa y que no garantizaba el futuro de la radiodifusión.
- La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) exhortó al senado a incluir reglamentación para el contenido de los programas en un comunicado publicado en febrero de 2006.
- La Secretaria de Gobernación emitió un desplegado para deslindarse del trabajo legislativo el 11 de abril de 2006.

El debate entorno a la “ley Televisa” tuvo una amplia cobertura en prensa escrita en el Distrito Federal, a pesar de la escasa presencia en la televisión comercial, y de la discontinua cobertura de la radio concesionada. La Comisión de Observatorio de Medios de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI) hizo el seguimiento de prensa (entre el 1 de diciembre de 2005 y el 19 de mayo de 2006) respecto del debate sobre las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y la de Telecomunicaciones. Esta comisión del AMEDI encontró que de las 1,625 notas, artículos y editoriales publicados sobre la “ley Televisa” en el país, el 59 % se expresan en contra de las reformas, el 34 % tienen un tratamiento neutro y sólo el 7 % expresan posiciones a favor. En los nueve periódicos editados en la capital del país, se concentró el 90 % de los registros: *El Universal* publicó 417 notas (27.45 %), *Reforma* 244 (16 %), *La Jornada* 208 (13.69 %), *Milenio* 102 (6.71 %), *El Financiero* 92 (6 %), *El Sol de México* y *Excélsior* 91 cada uno (5.99 %), *La Crónica* 80 (5.27 %) y *El Economista* con 64 (4.21%). Las revistas periódicas y especializadas como *Zócalo* y *Etcétera* se contabilizaron por separado.⁹⁶

⁹⁶ En el corpus general analizado, hubo 219 artículos de opinión que se manifiestan en contra de la minuta (86 %), mientras que el 11 % la defendieron y el 3 % se clasificó como neutro. En las 158 columnas analizadas, se registró una tendencia similar: el 71 % planteó argumentos en contra y el 13 % a favor.

2. 2. En Comisiones Unidas: votación “con línea” en la Segunda Sesión de Lectura

Las decisiones que los legisladores toman y manifiestan en forma de votos en los plenos del Congreso de la Unión impactan en la reputación de los partidos políticos frente al electorado. Frente a la necesidad de asegurar su carrera política, muchas veces los legisladores deciden constreñirse a mecanismos y dinámicas de jerarquías, lealtades y alineamientos, dentro de un esquema presidido por los coordinadores de los principales grupos parlamentarios y por las dirigencias partidistas.

La representación democrática tiene como consecuencia “la alteración del balance de los recursos que la disciplina induce, y la responsabilidad individual de los legisladores, en detrimento de la lealtad hacia el partido en la toma de decisiones” (Carey, 2001: 112). Sin embargo, en México las posibilidades de que un legislador desarrolle su carrera política dependen básicamente de la reputación colectiva del partido (Nacif, 1998: 20). Así, la conducta de un legislador hacia ciertas iniciativas de ley esta determinada por su estrategia personal en relación con sus líderes políticos. Al respecto, Nacif (1998) apunta:

“la organización partidista, por medio del CEN, es la que controla el futuro político de los miembros de las fracciones parlamentarias. Éstas operan, en la práctica como agentes de sus respectivos comités. Los líderes de las fracciones son responsables de vigilar y hacer valer la relación que los legisladores mantienen con la organización del partido, a lo largo de todas las etapas del proceso legislativo en la Cámara de diputados” (Nacif, 1998: 19).

En vísperas de la reunión de *Segunda Sesión de Lectura* de las *Comisiones Unidas*, los integrantes de esta comisión (programada para el 28 de marzo 2006), se reunieron por separado, con su coordinador de bancada y con los dirigentes de sus partidos políticos, para acordar la votación en próxima la asamblea de las *Comisiones Unidas*.

Estas reuniones son espacios de negociación en donde las dirigencias de los partidos políticos con representantes en las comisiones que revisan proyectos, buscan alinear el voto de su fracción. A continuación se presenta un cuadro con los nombres de los senadores que coordinaron las fracciones parlamentarias de la LIX Legislatura.

Los meses en los que mayor número de registros se encontraron fueron marzo y abril, que suman el 52 % del total de notas y artículos

El análisis de la AMEDI incluyó el registro de los 30 desplegados que aparecieron en 44 periódicos, que manifestó la opinión de diversos sectores (de la industria, académico e intelectuales). Los once desplegados a favor de la reforma fueron de la CIRT y de algunos radiodifusores representaron el 37 %. Los desplegados en contra fueron 19 (63 %). Destaca que los desplegados de la CANIETI y Radio Fórmula modificaron su posición radicalmente en abril después de que fueron sometidos a presiones de Televisa.

Para mayor información véase: Solís, Beatriz. 2006. “Inédita cobertura de la prensa escrita a la ‘ley Televisa’”. *Zócalo* número 77, año VI. julio.

Cuadro 6. Coordinadores de las fracciones parlamentarias en la Cámara de Senadores

Cámara De Senadores	PAN	Diego Fernández de Cevallos / Héctor Larios Córdova
	PRI	Enrique Jackson Ramírez
	PRD	Jesús Ortega Martínez
	PVEM	Gloria Lavara Mejía

Fuente: elaboración propia

Sigue un cuadro con los nombres de los presidentes de cada uno de los consejos ejecutivos nacionales de los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión:

Cuadro 7. Presidentes de los CEN de los partidos políticos en 2006

Presidentes Comité Ejecutivo Nacional	PAN	Manuel Espino Barrientos
	PRI	Roberto Madrazo Pintado
	PRD	Leonel Godoy Rangel
	PVEM	Jorge Emilio González Martínez
	PT	Alberto Anaya Gutiérrez
	Partido Convergencia	Pedro Jiménez León

Fuente: elaboración propia

El 22 de marzo, la fracción del PAN del senado representada en las *Comisiones Unidas* se reunió por más de cuatro horas en sus oficinas de la Torre Azul (instalaciones alternas del Senado de la república, ubicadas en Paseo de la Reforma, en la Ciudad de México). Allí se acordó votar de forma unánime a favor de la "ley Televisa", con el objetivo de impulsar la candidatura presidencial de Felipe Calderón. El presidente nacional del PAN, Manuel Espino (respaldado por Diego Fernández de Cevallos⁹⁷), defendió la minuta aprobada por los

⁹⁷ Diego Fernández de Cevallos es un político mexicano, miembro del PAN. Se ha desempeñado como diputado federal, senador de la República y candidato a la Presidencia de México (en 1994). Se destacó por llevar litigios de empresas e individuos frente al gobierno de México.

diputados, y sostuvo que “la votación ‘a favor’ les permitirá transitar mejor en los tiempos electorales”.⁹⁸ Ese día, el entonces senador Javier Corral, en conferencia de prensa, anunció su voto en contra de la minuta y fuera de la línea de su partido.⁹⁹

El 23 de marzo los senadores del PRI con voto en las *Comisiones Unidas* se reunieron con el mismo objetivo. En ese encuentro establecieron la conveniencia de respaldar la iniciativa de ley sin realizarle modificaciones, para favorecer la campaña electoral de Roberto Madrazo, su candidato a la presidencia de la República.¹⁰⁰ Ante la prensa, los senadores priístas Emilio Gamboa y Erick Rubio aseguraron que “sus compañeros nunca intentaron aprobar vía *fast-track* la minuta proveniente de la Cámara de Diputados, y se reunieron para determinar la postura de su partido, en torno a las reformas”.¹⁰¹ Por su parte, Enrique Jackson sostuvo que “no existió intención de dar *fast track* a la reforma a la *ley Televisa* y la Ley Federal de Radio y Televisión”.¹⁰²

Los quince senadores de la facción del PRD en el Senado de la República acordaron que sus representantes en las *Comisiones Unidas*, votarían de forma unánime en contra del Decreto de Proyecto de Ley.

La prensa escrita registró las reuniones previas a la *Segunda Sesión de Lectura* de las *Comisiones Unidas*. Como ejemplo se cita la nota “Dobla la Ley Televisa al PRI y al blanquiazul” de Andrea Becerril en el periódico *La Jornada* del 24 de marzo de 2006:

“Todo quedó listo para que el martes próximo se apruebe en comisiones la ley Televisa y el jueves se vote en el pleno del Senado, ya que, como lo hicieron una noche antes la mayoría de los legisladores del PAN, de respaldar la minuta en sus términos, para fortalecer así la candidatura de Felipe Calderón, ayer gran parte de los priístas tomaron el mismo acuerdo, aunque en función de la campaña de Roberto Madrazo”.

“PRI y PAN, sin embargo, llegarán fracturados, como quedó de manifiesto en el cónclave panista del miércoles por la noche y en la reunión plenaria que llevaron a cabo los priístas ayer muy temprano, en la cual 26 senadores del tricolor estuvieron de acuerdo en aprobar la ley, que da un mayor poder al consorcio televisivo, pero 14 se manifestaron en contra”.

Fue uno de los principales promotores de la llamada “ley Televisa”. Siendo diputado, llegó a atacar muy duramente a Javier Corral Jurado (entonces senador de su partido), quien se opuso a la aprobación de la ley, en contra la opinión mayoritaria en su partido.

⁹⁸ Véase: Becerril, Andrea. 2006. “A petición expresa de Espino, el PAN acordó votar en el Senado la ley Televisa”. *La Jornada*, jueves 23 de marzo.

⁹⁹ Para mayor información puede consultarse: www.javiercorral.org.

¹⁰⁰ Véase: Salazar, Claudia. 2006. “Avanza ‘ley Televisa’”. *Reforma* 24 de marzo de 2006.

¹⁰¹ Véase: Salazar, Claudia. 2006. “Envuelven PRI – AN regalo a televisoras”. *Reforma* 28 de marzo de 2006.

¹⁰² Véase nota periodística “Entre pugnas, acuerdan aprobar la ley de radio y tv”. Redacción de *El Universal* 24 de marzo de 2006.

Como estaba programado, el 28 de marzo de 2006 se llevó a cabo la *Segunda Sesión de Lectura de las Comisiones Unidas*. Por varias horas los senadores discutieron la iniciativa o proposición de ley, para después votarla. Resaltó que, en esta sesión de trabajo en comisiones, después de la discusión, se realizaron dos rondas de votación, porque en la primera se registró un empate de votos.

En la última votación, la fracción del PRD en las *Comisiones Unidas* votó de manera uniforme “en contra” de aprobar la iniciativa sin cambios profundos. Casi todos los senadores priístas apoyaron la postura de su partido político “a favor” de aprobar la *Iniciativa de Ley* sin realizarle alguna modificación. Solo el senador Omar Raymundo Gómez Flores votó “en contra”, mientras que los senadores José Eulogio Bonilla Robles y Araceli Escalante Jasso se abstuvieron, por que ambos son concesionarios de medios de comunicación.¹⁰³

La votación de los senadores del PAN en las *Comisiones Unidas* se dividió. En la comisión de Estudios Legislativos (primera) el voto panista fue disciplinado. Sorprendió el voto del presidente de esta comisión, Héctor Michel Camarena,¹⁰⁴ quien igual que sus compañeros votó a favor de la minuta, a pesar de que al interior de su fracción expresó su oposición a aprobar el dictamen sin incorporarle cambios. Según Jenaro Villamil, “Michel Camarena ‘desapareció’ misteriosamente para ir al baño, justo en el momento de la votación. Al parecer, fue presionado por el secretario técnico de la propia Comisión de Comunicaciones y Transportes, presidida por Héctor Osuna, para que modificara su voto” (2006: 48).¹⁰⁵

La situación fue diferente en la comisión de Comunicaciones y Transportes, en donde la mayoría de sus integrantes votó “en contra” de aprobar la iniciativa. De los seis legisladores, cinco votaron “en contra”. Solo el entonces presidente de esta comisión, Héctor Guillermo Osuna Jaime votó “a favor”. El entonces senador Osuna fue uno de los principales impulsores de la llamada “ley Televisa”; y más tarde, el 26 de junio de 2006 fue propuesto por el presidente Vicente Fox (y aprobado por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión) como miembro de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL).¹⁰⁶

¹⁰³ La abstención del voto es una decisión voluntaria por medio de la cual el legislador (o el grupo parlamentario) no ejerce su derecho al voto sobre algún asunto. Ni la Ley Orgánica del Congreso General (LOGC) ni en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General (RGICG) regulan esta práctica, pero implica la autolimitación de externar una postura (en sentido positivo o negativo) sobre una propuesta legislativa o un dictamen, así como la aceptación de lo votado por mayoría.

¹⁰⁴ Fue secretario de las comisiones de Bibliotecas y Asuntos Editoriales y de Relaciones Exteriores en América Latina y Caribe e Integrante de las comisiones de Justicia, Estudios Legislativos, y Bicameral del Sistema de Bibliotecas del Congreso de la Unión. Fue senador en las LIX Legislatura del Congreso de la Unión de México y la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión de México.

¹⁰⁵ Véase: Jenaro Villamil “Divididos los senadores aprueban la ‘ley Televisa’” en periódico *Reforma*, México 29 de marzo de 2006.

¹⁰⁶ Ha sido Presidente Municipal de Tijuana, y Senador por Baja California. Presidió la Comisión de Comunicaciones y Transportes en sustitución de Javier Corral Jurado. Destaca que en 2005, cuando era senador, propuso reformar el artículo 12 de la Ley General de Población con el objeto de que el Gobierno Federal Mexicano “sellara” las fronteras para “proteger la vida e integridad física de los emigrantes en zonas fronterizas de alto riesgo”. Su iniciativa fue masivamente rechazada por coadyuvar con los intentos del gobierno estadounidense de construir un muro en la frontera para detener la migración de México a Estados Unidos.

Respecto a la forma de votación de la fracción del PAN, Dresser (2007) apuntó:

“Quizás el *tipping point* -el punto de quiebre- como lo llamaría Malcolm Gladwell, ocurrió cuando Felipe Calderón decidió apoyar la ley tal y como estaba. Cuando dio instrucciones a la bancada del PAN al Senado en ese sentido. Pocas cosas tan dolorosas en este episodio, como contemplar la cara desenchajada de varios senadores del PAN cuando salieron de la reunión con Héctor Larios, donde se les dijo que Felipe necesitaba remontar los diez puntos de distancia que lo separaban de AMLO. Y que para ello era necesario que se le tratara bien en ‘La Parodia’ y ‘El privilegio de mandar’”.¹⁰⁷

Al final, en la *Comisiones Unidas* de la cámara revisora, por mayoría de votos, se determinó aprobar el proyecto decreto de ley sin modificaciones, notificarlo a los órganos de gobierno de su cámara, e integrarlo a la *Orden del Día* de la sesión plenaria que se celebraría el 30 de marzo. A continuación se presenta un cuadro que recoge la última y definitiva votación durante la *Segunda Sesión de Lectura*:

Cuadro 8. Votación final de las *Comisiones Unidas*

Votos “a favor”			Votos “en contra”		
Comisión de Estudios Legislativos (primera)					
1	Héctor Michel Camarena	PRI	No se registró voto “en contra”		
2	Orlando Paredes Lara	PRI			
3	Sadot Sánchez Carreño	PRI			
4	Rubén Zarazúa Rocha	PRI			
5	Jorge Rubén Nordhausen González	PAN			
6	Juan José Rodríguez Prats	PAN			
Comisión de Comunicaciones y Transportes					
1	Héctor Osuna Jaime (presidente)	PAN	1	Javier Corral Jurado	PAN
2	Eric Rubio Barthell (secretario)	PRI	2	Wadi Amar Shabshab	PAN
3	Emilio Gamboa Patrón	PRI	3	José Alberto Castañeda Pérez	PAN
4	Jorge Abel López Sánchez	PRI	4	Alberto Martínez Mireles	PAN
5	Héctor Vicario Castrejón	PRI	5	Alfredo Martín Reyes Velásquez	PAN
		PRD	6	César Raúl Ojeda Zubieta	PRD
			7	Serafín Ríos Álvarez (secretario)	PRD
			8	Omar Raymundo Gómez Flores	PRI
Se abstuvieron de participar en la votación los senadores del PRI José Eulogio Bonilla y Araceli Escalante Jasso por ser ambos concesionarios de medios de comunicación.					
Total: Once votos “a favor”			Total: Ocho votos “en contra”		

Fuente: Elaboración propia con datos del Senado de la República.

¹⁰⁷ “La parodia” y “El Privilegio de mandar” fueron dos series de televisión producidas por la empresa de medios Televisa, difundidos a través de su principal cadena de televisión “El canal de las estrellas”. Su contenido es sobre sátira y parodia política.

Dresser, Denise. 2007. “La ‘Ley Televisa’: saldos de una experiencia insólita,” en Corral, Javier y Arredondo, Pablo (coord.). 2007 *La ‘Ley Televisa’: balance y prospectiva*. México: Universidad de Guadalajara.

2. 3. Debate y votación en el *Pleno del Senado de la República*

Una vez aprobado por mayoría de votos el proyecto decreto de ley modificaciones, se elaboró un documento que integró la *Orden del Día* a desahogar en la sesión plenaria que se celebraría el 30 de marzo, en el Pleno del Senado de la República.

La discusión plenaria en torno a la reforma de las leyes federales de Radio y Televisión, y de Telecomunicaciones –que terminó catorce horas después-, inició con la presentación del senador Héctor Osuna Jaime (presidente de la comisión de Comunicaciones y Transportes y de las *Comisiones Unidas*) del dictamen aprobatorio del proyecto de decreto de ley. Él y el senador Erick Rubio Barthell (secretario de la misma comisión), leyeron el documento denominado *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona y reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de radio y Televisión*. Aquí un fragmento de presentación:

“Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la Honorable Cámara de Senadores, la iniciativa con proyecto de Decreto que adiciona un último párrafo al artículo 17 D; un segundo párrafo al artículo 17- G, un último párrafo al artículo 28 así como una cuarta fracción al artículo 28 A de la Ley Federal de Radio y Televisión, conforme a los siguientes:...”.¹⁰⁸

Después de esta lectura, el senador Enrique Jackson (del PRI), presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, como establece la LOCG para procedimientos de discusión y votación, solicitó enlistar a los legisladores que hablarían alternadamente “a favor” o “en contra” del procedimiento de ley en *lo general* y en *lo particular*.¹⁰⁹ Para Weldon (2001), la votación *en general* implica la confrontación de distintas propuestas hasta llegar a un documento capaz de derrotar al *status quo* al sumar el voto de la mayoría de sus miembros; por su parte Béjar (2006) señala que, en la votación *en lo particular*, se cuestionan los términos previstos para el caso del dictamen. El objetivo de esta votación es corregir, perfeccionar u omitir parte o la totalidad de un artículo.

¹⁰⁸ El documento completo puede consultarse en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados o en www.senado.gob.mx/diario.

¹⁰⁹ La discusión *en general* se avoca a revisar la totalidad de la iniciativa; es el acto por el cual el pleno de la Cámara de Diputados o Senadores somete a la decisión de los legisladores, con el número de votos requerido legalmente, la aprobación o rechazo a la totalidad de un proyecto de ley o decreto considerando que su contenido en general sea apropiado para la situación que pretende normar. La votación *en particular* consiste en revisar la iniciativa o proyecto de ley por fragmentos. En materia parlamentaria es la expresión formal de los legisladores (en sentido positivo o negativo) sobre determinados asuntos con independencia de la opinión general. Constituye la emisión de razones, argumentos y puntos de vista que un parlamentario sostiene de manera personal y los cuales desea queden asentados.

La votación “en lo general” y “en lo particular” aparecen en la discusión de manera sucesiva y separada, por lo que ambas discusiones y votaciones son complementarias.

Durante la larga sesión plenaria de la Cámara de Senadores se escucharon razones jurídicas, técnicas, políticas, incluso éticas, tanto para rechazar como para respaldar la iniciativa de ley denominada “ley Televisa”. En la discusión en *lo general* nueve senadores expusieron sus razones para aprobar la iniciativa, mientras 19 argumentaron en contra. En la discusión sobre *lo particular*, los impugnadores de la “ley Televisa” ocuparon la tribuna al menos en 54 ocasiones. Para no aprobar la minuta de los diputados sin realizarle modificaciones sustanciales, presentaron argumentos sustentados en el análisis de instituciones académicas, organismos sociales y especialistas. Por su parte, los senadores que defendían las reformas realizaron tres intervenciones, y después abandonaron el debate.¹¹⁰

La intervención del entonces senador del PAN Javier Corral en la tribuna constituyó una de las argumentaciones centrales de los opositores de la minuta. En una de sus participaciones en el pleno manifestó: “En un acto inusual, las dos empresas dominantes en la televisión aprovecharon su pantalla para terminar de rubricar la iniciativa hecha a la medida de sus intereses”. Insistió que la minuta aprobada en la Cámara de Diputados “es un esquema para quedarse con el mercado de telecomunicaciones, de radio y televisión”. También criticó las modificaciones al artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, que crean un *régimen especial* para los concesionarios, al permitirles quedarse con el espectro de radio y televisión sobrante tras la transición del modelo analógico al digital, sin estar obligados a remunerar al Estado. Sobre el texto de este artículo señaló que la minuta no preveía la recuperación del espectro, así como el ordenamiento margina a las radios y televisiones permisionadas, la mayoría pertenecientes al sistema público.¹¹¹

El senador Enrique Jackson, presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República debió dirigir la votación; sin embargo, lo hizo su compañero de bancada, Emilio Gamboa Patrón. Para Javier Corral, además de Emilio Gamboa, Enrique Jackson y Diego Fernández de Cevallos fueron “los promotores y defensores de la ‘ley Televisa’ en el Senado” (2006, en entrevista radiofónica). El entonces senador consideró que estos políticos presionaron a algunos legisladores de sus partidos para aprobar la iniciativa sin discusión en la Cámara de Diputados, en diciembre de 2005. Al respecto, apuntó: “tanto el priísta Jackson como el panista Fernández de Cevallos y los demás defensores a ultranza de la ‘ley Televisa’, no tienen argumentos sobre los supuestos avances de la minuta y todo se restringe a una lógica de política electoral”.¹¹²

Al final del largo debate en el Pleno de la Cámara de Senadores, éstos votaron la iniciativa de reformar la ley de la siguiente manera:¹¹³

¹¹⁰ Véase *Diario de debates del Senado de la República* del 30 de marzo de 2006.

¹¹¹ Para todas las referencias, véase *Diario de Debates del Senado de la República*, 30 de marzo 2006.

¹¹² Véase nota periodística Becerril, Andrea. 2006. “Jackson y Fernández de Cevallos, los promotores de la ley Televisa: Corral” *La Jornada*, 9 de marzo.

¹¹³ La tabla que describe la forma de votación en el Pleno de la Cámara de Senadores, el 30 de marzo de 2006, y por la que se ratificó el contenido de la “ley Televisa” puede consultarse en el anexo 4.7.

Cuadro 9. Votación de la “ley Televisa” en el pleno de la Cámara de Senadores

Votos “a favor”		Votos “en contra”	
No. Votos	Partido político	No. Votos	Partido político
44	PRI	11	PRI
30	PAN	13	PAN
5 (equivalente a la totalidad de la fracción parlamentaria)	PVEM	15 (equivalente a la totalidad de la fracción parlamentaria)	PRD
2	Independientes	1	Independiente
Total: 81 votos		Total: 40 votos	
Se abstuvieron de participar en la votación 3 senadores del PAN y uno del PRI			

Fuente: Elaboración propia con datos del Senado de la República.

Cabe recordar que la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) estipula que la aprobación de la ley necesita el consenso favorable de los dos plenos del Congreso de la Unión, por lo tanto, la aprobación de la llamada “ley Televisa” en sus términos originales precisó del voto positivo y mayoritario de las dos cámaras. Si el proyecto se reprobaba totalmente en la cámara revisora, éste sería regresado a la cámara de origen con las observaciones pertinentes para un nuevo debate. Incluso, si el proyecto se aprobaba parcialmente en la cámara revisora, éste se hubiera regresado a la cámara de origen, donde se discutirán únicamente las modificaciones o adiciones, y no se podrán alterar los artículos aprobados.

3. APROBACIÓN DE LA “LEY TELEVISIVA”: ARTICULACIÓN DE FACTORES

En el contexto plural del poder legislativo, la aprobación sin modificaciones del proyecto de iniciativa de ley que pretendía reformar parcialmente las leyes federales de Radio y Televisión, y la de Telecomunicaciones de 2006, puede ser entendido de diversas maneras. En este trabajo de investigación se observa como resultado de un acuerdo tácito y temporal que establecieron las elites políticas nacionales y los concesionarios de medios de comunicación, para integrar el voto legislativo hacia la satisfacción de sus intereses particulares, enmarcado por la coyuntura de las campañas electorales de 2006. Por ello, se entiende que el contenido de las reformas que en materia de radio, televisión y telecomunicaciones aprobaron los legisladores de la LIX Legislatura (de 2003 a 2006) respondió a intereses de grupos políticos y económicos, enmarcados por una coyuntura específica, a pesar de las numerosas críticas y propuestas para mejorarla.

Los ordenamientos jurídicos de los sistemas de partidos, electoral, y del Congreso de la Unión, así como la cercanía de una contienda electoral con elevados niveles de competitividad, permitió a las elites políticas y al principal concesionario de medios de comunicación, ajustar la conducta de los legisladores hacia la protección de intereses políticos y económicos temporales e inmediatos. A continuación se presentan cuatro factores que articulados entre sí explicarían, desde la ciencia política, la cohesión del voto legislativo que lograron las elites políticas y los empresarios de los medios de comunicación, hacia el logro de sus objetivos particulares e inmediatos.

3. 1. Complicidad de elites políticas y medios de comunicación

En países con tradiciones democráticas antiguas, con cierta estabilidad política e importantes niveles de desarrollo económico, existe un mayor número de instituciones que ayudan a garantizar valores democráticos; sin embargo, en democracias recientes como las de América Latina, ocurre lo contrario. Aquí, las constituciones y leyes que de ellas se desprenden, contribuyen a mantener un orden social preestablecido por las elites políticas y económicas. Es decir, no establecen las condiciones necesarias para consolidar un proceso de democratización.

En México, el entramado institucional favorece la conservación del poder político entre las elites gobernantes. A pesar del pluripartidismo y de la creciente relevancia del Congreso de la Unión, los mecanismos de su diseño institucional no alientan la discusión entre los miembros de los distintos grupos parlamentarios, ni necesariamente incorporan las expectativas ciudadanas. Esta situación fue explotada por las dirigencias de los partidos políticos en contienda electoral y por los concesionarios de los medios de comunicación masiva, para orientar la conducta de los legisladores. Lo hicieron a través de los coordinadores de las bancadas y de los presidentes de las comisiones en cada una de las cámaras que revisaron la denominada “ley Televisa”. Aseguraron que tanto en los plenos de las comisiones unidas, como en los de las asambleas, el proyecto fuera respaldado por las mayorías necesarias.

Por lo tanto, el acuerdo establecido entre los empresarios de medios de comunicación y las dirigencias de los partidos en la coyuntura de la contienda electoral de 2006, es el primer factor que puede explicar la acelerada aprobación de la iniciativa de ley denominada “ley Televisa”. Esta alianza entre poderes fácticos permitió a las dirigencias de los partidos políticos negociar con los empresarios de medios de comunicación mejores espacios de difusión de su propaganda política; mientras que los concesionarios de medios de comunicación consiguieron la aprobación en el Congreso de la Unión de un proyecto de modificación a la legislación de medios de comunicación que les permitía anular muchas restricciones jurídicas para expandir sus negocios.

3. 1. 1. Elites políticas

A pesar del contexto pluripartidista del Congreso de la Unión, el sistema de gobierno de México está creado para preservar el orden de quienes lo hicieron. En el proceso de elaboración de leyes prevalece un sistema de incentivos y frenos que propicia la formación de elites partidarias y parlamentarias con capacidad de cohesionar la conducta legislativa en beneficio de intereses de cúpulas de poder político y económico.

En la actualidad, los grupos de poder político o económico son los que “definen el funcionamiento de los poderes formales y el orden jurídico” (Cárdenas, 2006: 14). Por lo tanto, es de gran importancia identificar los grupos que se encuentran detrás de las conductas que dan forma a las instituciones políticas. Sigue un cuadro en el que se identifican los políticos y los legisladores de la LIX Legislatura que coordinaron las fracciones parlamentarias, presidieron órganos de trabajo y administrativos en el Congreso de la Unión, y que por ellos estuvieron en posibilidad de negociar la resolución de la llamada “ley Televisa”.

Cuadro 10. Grupos de poder político en el proceso de aprobación de la “ley Televisa”

Elites partidarias			
Partidos políticos		Presidentes de partido en 2006	
PRI		Roberto Madrazo Pintado	
PAN		Manuel Espino Barrios	
PRD		Leonel Godoy Rangel	
PT		Alberto Anaya Gutiérrez	
PVEM		Jorge Emilio González Martínez	
Convergencia		Pedro Jiménez León	

Elites parlamentarias			
Cámara de Diputados		Senado de la República	
Coordinadores de las fracciones parlamentarias			
PRI	Emilio Chuayffet Chemor	Enrique Jackson Ramírez	
PAN	José González Morfín	Héctor Larios Córdova	
PRD	Pablo Gómez Álvarez	Jesús Ortega Martínez	
PT	Alejandro González Yáñez	sin representación	
PVEM	Jorge Kawaghi Macari	Gloria Lavara Mejía	
Convergencia	Jesús Martínez Álvarez	sin representación	
Presidencias de los órganos de gobierno			
Mesa Directiva	Manlio Fabio Beltrones PRI	Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política y Cámara de Senadores	Enrique Jackson Ramírez PRI
Junta de Coordinación Política	Pablo Gómez Álvarez PRD		
Cámara de Diputados	Heliodoro Díaz Escárraga PRI		
Presidencias de los órganos administrativos: Comisión Unida			
Comunicaciones	Ángel Heladio Aguirre Rivero PRI	Comunicaciones y Transportes	Héctor Guillermo Osuna Jaime PAN
Radio, Televisión y Cinematografía	Javier Orozco Gómez PVEM	Estudios Legislativos (primera)	Héctor Michel Camarena PRI

Fuente: Elaboración propia

Durante el paso de la “ley Televisa” por el Congreso de la Unión se pudo observar que los coordinadores de los grupos parlamentarios, los presidentes de las comisiones unidas, junto con las presidencias de los órganos de gobierno –la Junta de Coordinación Política y la Mesa Directiva-, constituyeron el principal instrumento de control disciplinario dentro de la Cámara de Diputados, por su gran concentración de atribuciones. En el Senado de la República, aunque la conducta legislativa fue menos disciplinada que en la Cámara de Diputados, los patrones de cohesión de voto fueron muy similares. En ambas cámaras, los líderes parlamentarios se valieron de la interdependencia de los legisladores hacia los grupos de poder (político y/o económico) que los llevaron a esa posición, y que les impide realizar sus funciones de representación de los intereses generales.

Además, se advirtió que al interior de las comisiones parlamentarias existe un gran déficit de publicidad y de control de los procesos de toma de decisiones; es decir, son organizaciones oligárquicas que no conectan con la ciudadanía, al no proporcionar espacios para el debate o la participación social.

Finalmente, el proceso en el Congreso de la Unión destacó la ausencia de pautas de referencia empírica, legislativa y judicial para conducir las relaciones entre el gobierno federal y los concesionarios de medios de comunicación, en el marco de la legalidad.

3. 1. 2. Empresarios de medios de comunicación

En una vasta cantidad de países, los grupos que se han mantenido cercanos a las esferas de poder poseen gran parte del poder económico, y penetran en la arena política para conservar sus intereses en contra de las instituciones democráticas. En México, la laxitud de las leyes en materia de medios de comunicación y de telecomunicaciones, permite que los primeros actúen como poderes fácticos que solo se sujetan al interés mercantil. Al no enfrentar contrapesos en el espacio público, tienen capacidad para boicotear determinadas leyes o difundir demandas concretas en la opinión pública. Los medios de comunicación, al estar fuera de controles formales e informales –sin contrapesos ni regulaciones eficaces- actúan como poderes fácticos, y se convierten en un problema de las democracias contemporáneas, porque no obedecen a valores democráticos, sino a intereses económicos de acumulación capitalista. Al ser un grupo con capacidad de articular el quehacer político institucional, pueden dificultar la consecución de valores democráticos representativos.

Los medios de comunicación tienen un lugar privilegiado en la esfera política, porque los mensajes que emiten pueden contribuir a la formación de la opinión electoral. Cada vez más, las ciudadanías carecen de identificaciones partidarias permanentes, e incluso de

pertenencias sociales tan constantes como en el pasado. El comportamiento electoral (fluctuante y volátil) se caracteriza actualmente por una mayoría de ciudadanos que no tiene definido su voto, sino que lo decide durante las campañas electorales. Aquí es fundamental destacar que éstos, aunque no configuran ni la opinión pública ni el voto ciudadano, sí constituyen formas de orientación de la atención pública, al establecer una agenda de temas a su discusión pública (previa selección y jerarquización de los mismos).

En México, los concesionarios de medios de comunicación se integran en la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT). Ésta es una organización con personalidad jurídica propia integrada por personas físicas o morales con permiso de operar una concesión de radio y/o televisión. Su objetivo principal es representar, promover y defender los intereses generales de los empresarios de la radio y la televisión concesionada del país, así como fungir como órgano de consulta y colaboración del Estado mexicano en materia de radiodifusión (esto último, desde 2007).

Los concesionarios han aprovechado la histórica carencia de un proyecto de medios de comunicación pública y la ausencia de una legislación que los regule –que favorece el desarrollo de modelos de televisión y radio bajo esquemas comerciales-, para posicionarse como un poderoso grupo económico, a pesar de que el régimen de concesiones establece dependencia de los concesionarios hacia el gobierno.

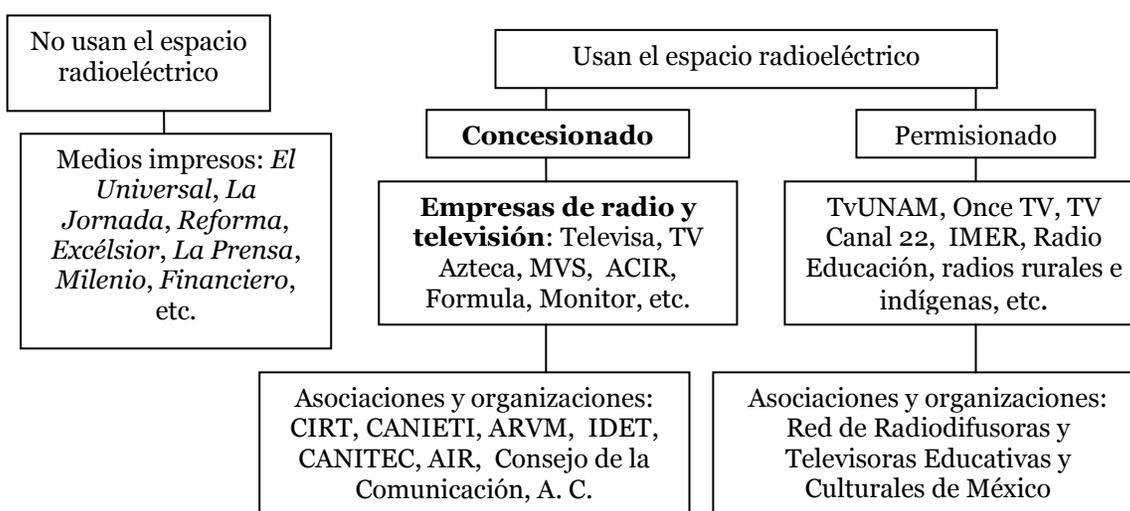
En 2006, para alcanzar sus objetivos de potenciación de servicios agregados y desarrollo de nuevos negocios, los propietarios de los medios de comunicación masiva usaron las campañas electorales de 2006 como un recurso de presión política. Siguieron la estrategia que han utilizado con el gobierno desde hace casi cinco décadas: operaron a través de ciertos legisladores y diversos poderes públicos subordinados al poder mediático. Aprovecharon la creciente presencia y la capacidad de influencia de los medios de comunicación en la esfera política, para “romper con la centralidad de los poderes formales” (Cárdenas, 2009: 128) y conducir las “deliberaciones” parlamentarias, de acuerdo a sus intereses. Como estrategia de defensa de sus intereses comerciales, los empresarios cada vez más impulsan la presencia de ciertos diputados y senadores, quienes fungen como sus portavoces, al momento de formular las legislaciones.

El ex senador Corral, impulsor desde hace una década de una reforma integral de medios de comunicación electrónicos, calificó la iniciativa aprobada por los diputados como un “albazo”, y un instrumento para la negociación política con miras a las elecciones presidenciales de 2006. Para él, la propuesta de dictamen se concreta en las concesiones, ya

que en sus palabras: “mediante la subasta pública se entregarán las concesiones al mejor postor [así] quien tenga más dinero, será quien las obtendrá”. Mientras que los permisos de operación solo se entregarían a las instituciones públicas, con lo que se dejaría sin oportunidad de acceder a medios electrónicos a los organismos de la sociedad civil”.¹¹⁴

El cuadro 11 contiene los concesionarios de medios de comunicación y asociaciones vinculadas al ejercicio de la comunicación masiva, que participaron públicamente en el proceso (firmando comunicados, cartas públicas, notas técnicas, rechazando o apoyado públicamente la Iniciativa de ley). En él se destacan las empresas de radio y televisión concesionadas, ya que no todos los medios de comunicación que utilizan el espacio radioeléctrico se manifestaron (o intervinieron) en el proceso de aprobación de la llamada “ley Televisa”.

Cuadro 11. Medios de comunicación involucrados en la aprobación de la “ley Televisa”



Fuente: Elaboración propia

Sobre la “ley Televisa”, la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones e Informática (CANIETI), Grupo Fórmula (que compila varias radiodifusoras) y otras empresas del sector, así como los 83 radiodifusores integrantes de la organización Radio Independiente y de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), manifestaron dos posturas. Durante los primeros meses del proceso, estas

¹¹⁴ Esta información se recabó de una participación radiofónica de Javier Corral en el programa “Con valor y con verdad con Gustavo Rentería” de *Radio Metrópoli AM 1470*, 14 de junio de 2006. La transcripción completa del ex senador, puede consultarse en Telefórmula (audio wma).

organizaciones calificaron la iniciativa como una “infamia”. Argumentaron que su marco jurídico favorecía a los poderes fácticos, y la calificaron como “una medida que deja en estado de indefensión a la industria de radiodifusión de AM”, y como una reforma que “no podía evitar la indebida concentración de medios”.¹¹⁵ Sin embargo, más tarde evaluaron que la nueva legislación “resulta un avance importante” que “reconoce la convergencia tecnológica y de servicios”, y que promueve la “competitividad” y la “diversidad”.¹¹⁶

Por ejemplo, la CANIETI envió el 1 de febrero una carta pública al Senado de la República, en la que se considero la minuta aprobada por la Cámara de Diputados como un avance en el fortalecimiento del órgano regulador y en la búsqueda de la convergencia tecnológica.

El 24 de enero de 2006, el Consejo Directivo de la CIRT (integrado por 27 consejeros) discutió y aprobó un escrito enviado al entonces presidente del Senado, Enrique Jackson Ramírez en donde alaban la minuta aprobada por la Cámara de Diputados el 1 de diciembre y señalaron que “La minuta de la Ley Federal de Radio y Televisión; y de la Ley Federal de Telecomunicaciones, aprobadas ambas por unanimidad –el año pasado- en la Cámara de Diputados, en sus términos actuales son avaladas unánimemente por este consejo directivo”. El entonces presidente de la CIRT, Enrique Pereda Gómez, afirmó que “la mayor preocupación para los integrantes de la CIRT, está enfocada en los artículos 28 y 28A, donde se concentra el diseño de la convergencia tecnológica y de servicios (el triple *play*, o la posibilidad de que un solo operador ofrezca telefonía, acceso a Internet y video, o televisión por demanda), que representa el futuro de las telecomunicaciones.¹¹⁷ El periodista Jenaro Villamil escribió:

“se reunieron con carácter ‘urgente’ los concesionarios más importantes: Javier Pérez de Anda, de Radiorama; Francisco Ibarra López, del Grupo ACIR; Joaquín Vargas, dueño de Multivisión, Francisco y Carlos Aguirre de Grupo Radio Centro y de OIR Radiodifusión Nacional, así como el presidente de Radio Fórmula, Rogelio Azcárraga Madero, quien manifestó públicamente su disenso a la ley. Allí, Javier Tejado Dondé, director de Asuntos Legislativos de la CIRT, y ubicado como ‘autor intelectual’ de la ley les planteó a los concesionarios más fuertes que era necesario ‘cerrar filas’ en torno a la minuta y ‘salvar’ a la CIRT de la ruptura interna”.¹¹⁸

Por su parte, el periodista Ricardo Alemán, sobre el dictamen aprobado en ambas cámaras del Congreso de la Unión, apuntó:

¹¹⁵ Véanse Sosa, Gabriel. 2005. “Televisa y su ley” *El Universal*, 6 de diciembre; Corral, Javier. 2006. “Al mejor postor”. *El Universal*, 13 de febrero; 29 de marzo de 2006; Sosa, Gabriel. 2006. “Ley Televisa: fin”. *El Universal*, 12 de junio de 2007.

¹¹⁶ Alemán, Ricardo. 2007. “ley Televisa’ ¿a quién culpar?”. *El Universal*, 8 de mayo.

¹¹⁷ Sosa, Gabriel. 2007. “Telecom y medios. Radiodifusores de AM”. *El Universal*, 29 de mayo.

¹¹⁸ Véase Villamil, Jenaro. 2005. “Televisa. La ley del más fuerte”. *Proceso*, 23 de diciembre.

“[La iniciativa de Decreto de Ley] tiene la huella digital de Javier Tejado Dondé, directivo jurídico de Televisa, y de Javier Orozco Gómez, presidente de la Comisión de RTC de la Cámara de Diputados y antiguo asesor del propio Tejado Dondé. Ya que la iniciativa del diputado Lucero Palma, reproduce íntegramente textos de la autoría de Tejado Dondé y Orozco Gómez, escritos en diversas publicaciones”.¹¹⁹

Las reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones se centraron en tecnicismos y no constituyeron un compromiso social de servicio público. Manifestaron los cambios en la relación de sumisión de los empresarios de los medios electrónicos hacia el gobierno mexicano, así como la falta de claridad en la definición de políticas de comunicación, y la ausencia de una política de comunicación social que defina claramente la relación del gobierno con los medios y la sociedad.

El proceso legislativo específicamente denotó que los empresarios de los medios de comunicación, a través de ciertos políticos, aprovechando los huecos legales del diseño institucional del Congreso de la Unión, instrumentalizaron las prácticas informales y con resabios del régimen autoritario para crear una ley de radio y televisión acorde con los intereses comerciales y no con las necesidades sociales.

Sin regulaciones jurídicas, los medios de comunicación como poderes fácticos pueden constituirse como obstáculos para consolidar valores democráticos representativos porque operan fuera de las reglas del Estado, “o que cuando operan a través de él, lo instrumentalizan con el propósito de obtener beneficios que no se corresponden con los de los ciudadanos” (Cárdenas, 2006: 16). Atentan contra la pluralidad democrática y cultural (y con ello, contra la igualdad de los ciudadanos) e imponen sus directrices económicas –con base en criterios y valores particulares-. En palabras de Chomsky (2006), “la declinación de la soberanía significa la declinación de la democracia y de la habilidad de conducir políticas sociales y económicas, y eso a la vez daña el desarrollo de cualquier nación”.¹²⁰

3. 2. Integración del voto legislativo con fines particulares

En México, a pesar de la democratización de los órganos que regulan los procesos electorales, todavía prevalecen estructuras de gobierno que propician una relación de sometimiento de los legisladores hacia sus líderes políticos.

¹¹⁹ Véase nota de Ricardo Alemán “Televisa, el albazo” en periódico *El Universal*, 20 de marzo de 2006.

¹²⁰ Esta información se extrajo de la versión gráfica de una conferencia de prensa que Noam Chomsky dictó en República Dominicana en 2006. La fuente se consultó en diciembre de 2008 en la versión electrónica de la publicación *El Nuevo Diario*. Véase: www.firgoa.usc.es.

Es indudable que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las leyes, códigos o regulaciones que organizan tanto el sistema electoral, el sistema de partidos y la estructura del Congreso de la Unión, presentan ciertos rasgos democratizadores. Sin embargo, en coyunturas específicas, permiten orientar el comportamiento legislativo en función de intereses particulares derivados de la elevada competitividad electoral.

En esta investigación se considera que el segundo factor que explica la aprobación de la “ley Televisa” es la labor que realizan las elites políticas para unificar el voto legislativo, valiéndose de la configuración de las estructuras para la creación de leyes.

En el proceso de aprobación de la iniciativa denominada “ley Televisa”, la participación de las elites políticas fue de gran importancia. Para los fines explicativos de este trabajo, su participación se divide en dos partes, las partidarias y las parlamentarias.

3. 2. 1. Sistema electoral y elites partidarias

En regímenes de gobierno considerados democráticos, la contienda electoral como única vía de acceso al poder público implica la existencia de condiciones de suficiente equidad (que garanticen a los partidos políticos las mismas oportunidades reales de obtener el triunfo), para que, como mínimo, dos partidos políticos compitan por el voto ciudadano.

La estructura del sistema electoral de México, con partidos políticos de fragmentación moderada, de mediano tamaño y con expectativas de crecimiento, promueve la formación de elites partidarias, quienes enfrentan la necesidad de integrar el voto de sus miembros, con la intención de proteger la imagen única de su partido político. El diseño del sistema de partidos políticos los dota de capacidades para establecer redes de patronazgo y clientelismo, y para movilizar a los miembros del partido con el fin de conservar su posición.

Específicamente en el ámbito legislativo, el método de selección de candidatos a puestos de representación popular tiende a incrementar la disciplina de los miembros de un partido político. Es decir, el diseño institucional alienta al legislador a colaborar en la protección de la imagen de su partido político (Nacif, 1997). Cuanto menos lo ubica en el conflicto de colaborar o no –como individuo y como parte de una fracción parlamentaria- en tal acción. Aún con la participación de sus militantes y simpatizantes, los partidos políticos en México se caracterizan por presentar una fuerte centralización en el método de selección y nominación de candidaturas, así como en el control de los recursos financieros.

Las dirigencias de los partidos políticos, al estar legalmente facultadas para dictar un orden político, se han convertido en importantes actores en el marco de las competencias electorales. Además, al controlar los mecanismos de incentivos y frenos institucionales al interior del Congreso de la Unión, se han posicionado de la representación política y de los espacios de toma de decisiones políticas.

Desde que el Congreso de la Unión es multipartidista, los partidos políticos apoyados en las reglas del sistema electoral y en la LOCG, han pretendido concentrar las tareas del Congreso de la Unión. Las dirigencias partidistas se han servido de los “huecos legales” de los reglamentos de las instituciones, y han usado los distintos mecanismos que buscan resguardar la unidad de los grupos parlamentarios.

Las elites partidarias, para alcanzar sus objetivos políticos, tienden a impulsar la cohesión y la disciplina parlamentaria,¹²¹ mediante la creación de redes de patronazgo y clientelismo. De acuerdo con Freidenberg (2007), la existencia de esas redes no se encuentra contemplada en los estatutos de cada partido; sin embargo, en la práctica reafirman el control de los dirigentes sobre los procesos de reclutamiento y la selección de candidatos, entre otros. Su función es conseguir dinero, vincular al partido con diversos sectores de la sociedad y facilitar votos. Dentro de la estructura del parlamento mexicano, estas normativas destacan como incentivos de acciones de cooperación o disciplina legislativa. Para O’Donnell (1996), Helmke y Levitsky (2006), Freidenberg y Levitsky (2007), el intercambio asimétrico de bienes y/o servicios a cargo de un “patrón” (político) por votos o favores por parte de los “clientes” (votantes) que hacen los políticos, es un problema que afecta el rendimiento de los partidos, sus posibilidades de maximizar beneficios y la democracia. Para Panebianco (1994), los incentivos pueden ser de dos tipos: a) selectivos, que otorgan recursos materiales y status a sus miembros; y b) colectivos, que se relacionan con la identidad, solidaridad e ideología de un partido. Además de estos incentivos, también existen sanciones que generalmente se manifiestan como conductas de segregación.

En la literatura sobre la relación de los partidos políticos con la labor legislativa, se encuentran diversos factores que, dentro del sistema político, influyen en la cohesión y la disciplina partidista. Para Weldon (2002), uno es la elaboración de listas para los candidatos; para Jones (2002), otro es la figura de “no reelección inmediata”; Weldon (2002) y Nacif (2002) señalan que otro es el sistema de partidos, sus fuentes de financiamiento y sus liderazgos; otro más, según García (2001) y Morgestern (2002), es la estructura de incentivos personales; la posición del partido (de gobierno o de oposición) en el parlamento, es para García (2001), Morgestern (2003), Jiménez (2006) otro elemento.

¹²¹ La diferencia entre cohesión y disciplina partidista, según Owens (2003) y Morgestern (2004), es que, en la primera, el apoyo legislativo proviene de una coincidencia entre preferencias; mientras que en la segunda, los legisladores actúan influenciados por los líderes que buscan apoyo parlamentario, independientemente de sus preferencias (Laver y Kenneth, 1999).

Aunque estos elementos son de gran importancia para identificar la influencia de las elites partidarias, en esta investigación se otorga especial atención a las listas cerradas de representación proporcional para las elecciones de 2006. Se considera que la forma en que se integraron manifestó algunos criterios para la selección de los candidatos a diputados y senadores.

La figura jurídica de representación proporcional es un factor de influencia en la conducta disciplinada en Congreso de la Unión, sólo si se explica desde la perspectiva de los arreglos institucionales que establecen la formación de las listas cerradas, que en lugar de incentivar el voto legislativo individual, impulsan el voto coordinado.

Carey y Shugart (1995) identificaron México como uno de los países que menos promueven una conducta individual entre sus legisladores. Estos autores indican tres elementos clasificatorios. El primero es el control que tienen los partidos políticos sobre uno de los candidatos de la boleta electoral (aunque en las urnas el elector vota a un candidato, en realidad está eligiendo a dos representantes). El segundo es el método de contabilidad de los votos por partido, que determina proporcionalmente los escaños que le corresponden a cada partido político. El último son las listas de representación proporcional cerradas. En este tipo de listas, el orden de los candidatos está determinado por las dirigencias de los partidos, y los electores no pueden expresar su preferencia por alguno de ellos. Es decir, son las dirigencias partidarias las que ponen en los primeros lugares a aquellos legisladores a quienes les interesa más que entren en el Congreso. Esta forma de designación de candidaturas provoca que los candidatos a ocupar puestos políticos establezcan una relación de dependencia con la organización de su partido político.

En sistemas de gobierno dividido, para alcanzar mayores niveles de gobernanza, se tiende a convocar a personas que acaten y defiendan las decisiones del líder de su fracción parlamentaria, o del liderazgo de su partido. Aunque las características de cabildeo varían de un partido a otro, los legisladores se enfocan en cuidar las relaciones o espacios que les podrían otorgar más oportunidades de obtener un cargo.

Algunos periodistas consideraron que los legisladores que obtuvieron su posición en la lista plurinominal o por mayoría relativa fueron algunos de los que apoyaron la “ley Televisa”.¹²² Al respecto, Villamil señaló: “concluida ‘la misión’ a favor de su candidato presidencial y de las grandes televisoras, legisladores panistas, priístas y verdecologistas comenzaron a cobrar la factura”.¹²³ El mismo autor publicó:

¹²²Villamil, Jenaro. 2006 “La ley del degüello”. *Proceso* No. 1535, 2 de abril. P. 30. www.proceso.com.mx; Corral, Javier. 2006. “Al mejor postor”. *El Universal*, 3 de enero; Aziz Nassif, Alberto. 2006. “Herencias y blindajes”. *El Universal*, 16 de abril.

¹²³ Villamil, Jenaro. 2006. “Premiados quienes apoyaron *Ley Televisa*”. *Zócalo* número 75, 6 de mayo.

“Ahora varios de los animadores, defensores acérrimos de la ‘Ley Televisa’ y celosos vigilantes de que no cambiara un ápice de su contenido durante el proceso legislativo en ambas Cámaras, figuran en las listas de representación proporcional ya sea como senadores o diputados propietarios o incluso suplentes, como es el caso del diputado *Televisa*, Javier Orozco Gómez”.

“Además de este legislador, otros, fueron premiados, y quienes tal vez se dirijan al electorado antes del 2 de julio, para hablar de democracia, transparencia, rectoría del Estado y equidad, conceptos que se negaron a aplicar a la contrarreforma por pura rentabilidad política, abdicando de su juramento como representantes populares, actitudes tan comunes a los demagogos del cambio y a los pequeños maquiavelos”

A continuación, se presentan los nombres de los legisladores que integraron parte de las listas plurinominales de los partidos políticos (ya sea que éstos se presentaran solos o como parte de una coalición) para las elecciones de 2006, y que apoyaron la aprobación de la “ley Televisa” en el Congreso de la Unión.

Cuadro 12. Legisladores con lugar en listas plurinominales que apoyaron la “ley Televisa”¹²⁴

Alianza por México (integrada por el PRI y el PVEM)	
Nombre	Cargo en la Cámara de Diputados durante el proceso legislativo
Manlio Fabio Beltrones	Presidente de la Mesa Directiva de la cámara de origen. En 2006 fue electo Senador por la lista nacional del PRI.
Jorge Mendoza Garza	Vicepresidente de Información y Asuntos Públicos de Televisión Azteca-Grupo Salinas y de 2002 a 2004, Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT). En 2006 fue electo Senador por la lista nacional del PRI.
Arturo Escobar y Vega	Electo senador por el PVEM de 2006 a 2012.
Heliodoro Díaz Escárrega	Fue presidente de la Mesa Directiva de Cámara de Diputados para el primer periodo del tercer año de ejercicio de la LIX Legislatura correspondiente a los meses entre septiembre y diciembre de 2005. El 10 de julio de 2006 el gobernador de Oaxaca, Ulises Ruiz Ortiz, lo nombró Secretario General de Gobierno del estado.
Javier Orozco Gómez	Presidente de la Comisión Unida que dictaminó la Iniciativa.
Mariano González Zarur	En comisiones la iniciativa “televisa” y la defendió en tribuna, en los mismos términos que publicó la CIRT. En 2006 ocupó el lugar séptimo en la cuarta circunscripción que integraría la Cámara de Diputados.
Emilio Gamboa Patrón	A pesar de haber participado en la Conferencia Parlamentaria de Telecomunicaciones (realizada entre 2001 y 2002), durante el 2004 fue un firme opositor a la reforma integral de la Ley Federal de Radio y Televisión que impulsaron los 11 senadores integrantes de una subcomisión especial, integrada -entre otros- por Javier Corral, Manuel Bartlett, Raymundo Cárdenas, César Raúl Ojeda y Felipe Vicencio. En diciembre de ese año, Emilio Gamboa Patrón encabezó el bloque de senadores que pidió no dictaminar la minuta de esa reforma, argumentando que atentaba contra la industria e “imponía la censura”. En 2006 ganó una diputación federal; y fue coordinador de su grupo parlamentario durante la LX Legislatura (2006 – 2009).

¹²⁴ Para ampliar la información sobre la conformación de estas listas cerradas, pueden consultarse artículos periodísticos como: Villamil, Jenaro. 2006. “Los candidatos de la “ley Televisa” en www.javiercorral.org/article; Torres, Alejandro. 2006. “Aprueba PAN lista de candidatos plurinominales al Senado”. *El Universal*, 18 de marzo; Cortés, Nayeli. 2006. “Publica PRI su lista de legisladores plurinominales”. *El Universal*, 16 de marzo.

Nombre	Cargo en la Cámara de Diputados durante el proceso legislativo
Joel Ayala	En 2006, además de ser senador propietario del PRI, fue dirigente de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FTSE). Fue electo para ser diputado de la LX Legislatura.
Carlos Chaunrand	Vicepresidente del Senado durante la LIX Legislatura. En 2006, fue candidato para la posición cuarta de la segunda circunscripción plurinominal por el PRI.
César Camacho	Este ex gobernador del Estado de México y senador durante la LIX legislatura, obtuvo una diputación en la LX Legislatura
Araceli Escante Jasso	A pesar haberse abstenido en la votación de la Segunda Sesión de Lectura de la <i>Comisión Unida</i> , por ser concesionaria, ocupó la novena posición de la tercera circunscripción por el estado de Campeche.
Javier Orozco Gómez	Del PVEM, Presidente de la Comisión Unida que realizó el Dictamen Aprobatorio, es funcionario de Televisa y de la RTC
Jorge Emilio González Martínez	Del PVEM, coordinador de la bancada de su partido en el Senado de la República
Gloria Lavara	Todos los legisladores del PVEM votaron “a favor” de la “ley Televisa”, pero sólo estos obtuvieron un lugar en la LIX.
Sara Castellanos	
Verónica Velasco	
PAN	
Santiago Creel Miranda	Siendo Secretario de Gobernación, aprobó un antiguo reglamento por el que se permitió a Televisa la instauración de espacios para apuestas.
José González Morfín	En 2006 obtuvo el lugar seis de la lista de plurinominales para el senado. Fue vicepresidente de la Mesa Directiva del Senado de la República de la LX Legislatura.
Ramón Muñoz Gutiérrez	Consejero nacional del PAN 2004-2007; miembro del Comité Ejecutivo Nacional 2002-2008.
PRD	
	Cargo en la Cámara de Diputados durante el proceso legislativo
Pablo Gómez	Presidente de la Junta de Coordinación Política y jefe de la bancada del PRD. En 2006, fue electo senador de la República, por el Distrito Federal.

Fuente: Elaboración propia con datos hemerográficos diversos

La conformación de las listas plurinominales del Partido de la Revolución Democrática (PRD), tanto de la cámara alta como de la cámara baja, no se vieron impactadas por la participación individual o por facción de los legisladores en el caso de la “ley Televisa”; sólo Pablo Gómez Álvarez obtuvo una nominación plurinominal para integrar las curules del Senado de la República en las elecciones en las elecciones de 2006.

En México no existe una regulación adecuada que permita a los legisladores realizar sus funciones de representación social con independencia del Ejecutivo u otros órganos de gobierno. La existencia de un liderazgo fuerte y centralizado de partido provoca en los legisladores compromisos tácitos de acatamiento de las órdenes de las dirigencias de sus partidos, a cambio de posibles posiciones al finalizar sus funciones como legisladores.

Como parte de una estrategia para consolidar una carrera política, los legisladores son proclives a apoyar la línea o postura de su partido. Mientras que los líderes de su partido tienden a “recompensarlos” si su voto contribuye al logro del interés colectivo del mismo. En la práctica, “los legisladores nacionales suelen acatar la disciplina del líder de su bancada [y] actúan en forma de bloque para debatir y votar, [ya que] sus carreras políticas dependen de cómo se guarde la disciplina al interior del grupo parlamentario” (Cárdenas, 2006: 20). Es decir, los integrantes del Poder Legislativo actúan más como representantes de sus partidos o de las corrientes de los mismos, que como representantes de la sociedad.

Cuando un partido político posee importantes recursos de cohesión parlamentaria, puede controlar las decisiones de la fracción que lo representa en el Congreso de la Unión. Actualmente, las normas jurídicas en torno a las incompatibilidades parlamentarias se encuentran rebasadas. El legislador individual en México es un personaje sin protección jurídica que trabaja para los grupos que lo llevaron a esa posición y de los que recibe apoyo (Cárdenas, 2004: 71).

3. 2. 2. Estructura del Congreso de la Unión y elites parlamentarias

Las reglas electorales y el sistema de partidos desarrollan un importante papel en la elaboración de estrategias de los legisladores en el desempeño de su compromiso de representación; sin embargo, no son los únicos puntos a considerar. Los legisladores también deben tomar en cuenta reglas internas del Congreso de la Unión que otorgan funciones de liderazgo a un reducido número de legisladores.

La estructura del Congreso de la Unión es muy similar a la del sistema de partidos, por lo que también propicia la formación de elites parlamentarias con capacidad de orientar la conducta legislativa y de cohesionar su voto. Igual que las dirigencias partidistas, los coordinadores de las fracciones parlamentarias poseen gran capacidad de influencia en el proceso de toma de decisiones políticas. Ellos se encargan de agilizar, demorar e incluso paralizar la aprobación de leyes o de otras resoluciones parlamentarias, mediante la generación de mecanismos de cooperación, los cuales permiten conseguir la aprobación de leyes y otras resoluciones parlamentarias sobre la línea que marcan sus partidos políticos. Las dinámicas más comunes para favorecer esta conducta son, una vez más, el patronazgo y la formación de coaliciones por parte del líder parlamentario. Éste además puede controlar la agenda legislativa a través de ciertas prerrogativas legales que le otorgan facultades para manipular la cooperación de los legisladores, como por ejemplo la *Propuesta de obvia y urgente resolución*, por medio de la cual se anuló el debate parlamentario en el Pleno de la Cámara de Diputados.

Las reglas internas de Congreso de la Unión, al otorgar determinadas atribuciones a ciertos legisladores, los convierte en miembros de un selecto grupo con herramientas para mantener

la disciplina de sus integrantes. Por ello, los líderes de los partidos políticos negocian las dirigencias de los distintos órganos al interior del Congreso de la Unión. De acuerdo con los resultados de la elección (incluso antes de que los legisladores electos asuman sus cargos), convienen las presidencias de los órganos de gobierno y de trabajo, y de las comisiones legislativas. Los presidentes de estos órganos de trabajo tienen influencia significativa en la rapidez con que se toma en cuenta una propuesta de ley, y tienen la capacidad de realizarles enmiendas. Por ello, el poder de una comisión no reside en su capacidad técnica de elaboración de dictámenes, sino en su capacidad política y legal para realizar cambios en los contenidos de los proyectos de iniciativa de ley.

En México, la formación de cuadros políticos está orientada hacia el triunfo electoral más que al ejercicio de gobierno. Estructuralmente, los legisladores encuentran serias dificultades de profesionalización, y se ven en la necesidad de apuntalar su carrera política por encima de la parlamentaria. “Lo más grave para la libertad de un legislador es cuando él mismo censura su función –por interés- para seguir los dictados de un grupo económico o un medio de comunicación electrónica, para no poner en riesgo su carrera profesional o sus negocios” (Cárdenas, 2006: 18).

El voto disciplinado que los coordinadores de las fracciones parlamentarias exigen a los legisladores puede llevar a prescindir de la discusión de los asuntos considerados de interés general, y con ello limitar sus funciones de representación. Los legisladores que aprobaron la “ley Televisa”, como posibles aspirantes a puestos de representación popular, actuaron como agentes de sus partidos políticos y no de los electores. Es muy posible que, en su decisión, hayan considerado sus aspiraciones políticas, la normatividad del Congreso de la Unión (que dota de atribuciones a ciertos legisladores, y que prohíben la reelección inmediata de los legisladores), por encima de las demandas ciudadanas.

Otra situación que coloca a los legisladores en la necesidad de establecer una relación de fuerte dependencia con la organización de su partido político, es la figura jurídica que prohíbe la reelección inmediata de los legisladores (reglamentada en los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).¹²⁵ Para Schlesinger (1991), la

¹²⁵ Artículo 59.- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Artículo 116.- Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieran estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

reelección no consecutiva incita lo que denomina *ambición progresiva*, y que explica que la conducta de los políticos responde a su interés por obtener un cargo más importante del que ocupa en ese momento. En México, la “ambición progresiva” es estimulada por las elevadas tasas de rotación en otros cargos de elección, así como por el retiro obligado del cargo “durante un periodo [que] hace que los legisladores pierdan interés en buscar la reelección como una meta de carrera a largo plazo” (Nacif, 1998: 93). Así, los legisladores se enfocan en cuidar las relaciones o espacios que les podrían otorgar más oportunidades de obtener un cargo, en detrimento de su función de representación del interés general.¹²⁶

Otra forma de control de los coordinadores parlamentarios sobre los miembros de su bancada es la asignación de recursos presupuestarios. Los partidos requieren de financiamiento para desarrollar actividades ordinarias y para llevar a cabo campañas políticas. Los recursos económicos de los partidos provienen generalmente de dos vías de financiamiento: privado y público. El privado resulta de la recepción de fondos de particulares (militantes o simpatizantes) y consiste en recepción de cuotas de los afiliados, donativos, préstamos, créditos, o administración de empresas propias. El financiamiento público puede ser directo –en forma subvenciones del Estado-, e indirecto –como cesión de tiempo en los medios públicos de comunicación, la exención de impuestos y las franquicias telegráficas y postales- (Cárdenas, 1996: 15).

Con el crecimiento de los partidos, los gastos ordinarios y los de campañas han aumentado considerablemente. La difusión de su propaganda política se da a través de los medios masivos de comunicación, cuyas tarifas suelen ser muy elevadas. Para Panebianco, la capacidad de influencia que poseen los líderes de los partidos políticos y de las fracciones parlamentarias depende directamente del control de los recursos financieros (1994: 106).

En el mundo existen interrelaciones entre los partidos políticos y los líderes parlamentarios para tomar decisiones políticas; sin embargo, el actual pluripartidismo del Congreso de la Unión permitió observar la injerencia de los partidos políticos en la esfera parlamentaria. Aunque el PRI dejó de ser el mecanismo unificador de votos, hoy en día, la estructura de gobierno tiende a reproducir esquemas clienterales o corporativos del que fue por muchos años el partido oficial. Son las elites partidarias y parlamentarias quienes desarrollan el papel integrador que antaño realizaba el PRI, utilizando los mecanismos institucionales que lo

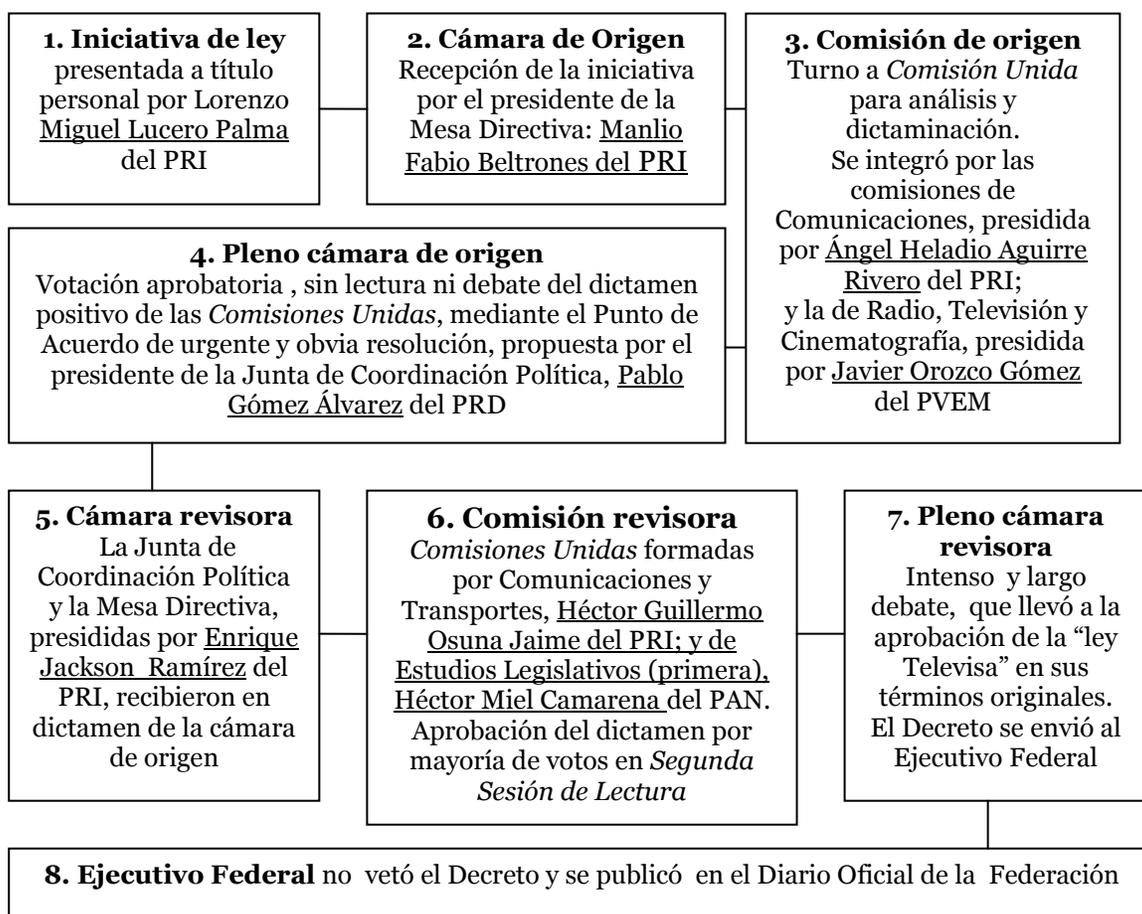
¹²⁶ La noción de interés general se retoma de Siéyès (1788), quien de forma sintética sostiene “ese interés particular que es común al mayor número de votantes”. Para mayor información véase, 2007. *¿Qué es el tercer estado?* España: Editorial Alianza.

permiten. En México, la disciplina parlamentaria que debiera sustentarse en procesos de deliberación se sostiene en el acatamiento de órdenes de elites políticas. “Los poderes formales y el orden jurídico son reflejo de los intereses, pactos, acuerdos y decisiones de los factores reales de poder [ya que] casi siempre las normas sobre ellos son escasas, ambiguas, e insuficientes” (Cárdenas, 2006: 14). Para este investigador,

“las principales incompatibilidades de los cargos legislativos deberían tener relación con los poderes informales o factores reales de poder, así como con actividades privadas que no solo pueden implicar conflicto de interés y tráfico de influencias, sino que incluso distraen al legislador de las actividades que debe realizar preponderantemente y con dedicación exclusiva en las sedes legislativas: en el pleno, comisiones, comités, etcétera, ya sea legislando, controlando al poder público, o participando en la orientación política del Estado” (2006: 12).

A continuación, se presenta un cuadro que presenta esquemáticamente los legisladores y los cargos que desempeñaron en cada una de las etapas del proceso legislativo por las que pasó la denominada “ley Televisa”.

Cuadro 13. El paso de la “ley Televisa” por el Congreso de la Unión



Fuente: Elaboración propia

A pesar de la superación de una forma de gobierno autoritario, el modelo de incentivos y frenos que ordena el trabajo del Congreso de la Unión limitó a los legisladores para desempeñar su compromiso de representación democrática. Sin embargo, la estructura interna del Congreso de la Unión no es el único factor que explica la conducta disciplinada de los legisladores en torno a la aprobación de la “ley Televisa”.

3. 3. Partidos políticos en competencia electoral

Esta investigación considera que, en el proceso de la aprobación de la llamada “ley Televisa”, la elevada competitividad electoral del sistema de partidos en México es otro elemento que contribuyó a estructurar el voto legislativo. Específicamente, se establece que la cercanía de las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2006¹²⁷ produjo en las dirigencias de los partidos políticos en contienda, la necesidad de procurar escaños para sus miembros, y asegurar el apoyo de sus legisladores hacia líneas políticas específicas.

La democratización de los órganos que regulan el sistema electoral ha incrementado los niveles de competitividad electoral. En democracias electorales como la mexicana, el incremento en los niveles de competitividad electoral es resultado de dos factores. El primero es la negociación entre los partidos políticos para conformar reglas equitativas de competencia electoral. El segundo es el fortalecimiento de las opciones partidarias. La competitividad electoral, sin embargo, no necesariamente contribuye a consolidar un sistema de gobierno democrático.

En una democracia emergente como la mexicana, en la que es común la presencia de instituciones políticas que alientan la formación de grupos de poder, la competitividad electoral no necesariamente contribuye al fortalecimiento de los partidos políticos como representación de los intereses ciudadanos. La elevada competitividad electoral “podría estar intensificando la tendencia a sustituir el contacto entre los partidos y los ciudadanos por el uso de los medios de comunicación masiva, y con ello, orillando a los partidos a una búsqueda desesperada por más recursos económicos” (Méndez, 2003: 41).

¹²⁷ Las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2006 han sido las más competidas, costosas y cuestionadas de la historia. Entre Felipe Calderón, actual presidente de la República Mexicana y Andrés Manuel López Obrador, su más cercano opositor, hubo una mínima diferencia de votos. Según las cifras oficiales del Instituto Federal Electoral, la diferencia de votos fue de solo 243, 934 sufragios, que significa un 0.58 %. La distribución del poder en México después de las elecciones del 2 de julio de 2006 puede verse en el anexo 4.8.

Incluso puede constituir una amenaza a su estabilidad política, ya que esta situación no necesariamente disminuye la capacidad de influencia de las elites partidarias, y sólo las vuelve funcionales. Para Sartori (2000), la manera de procurar el interés ciudadano en situación de competitividad política implica la combinación de diferentes mecanismos, normas, instituciones y valores democráticos, que protejan la competencia justa y libre, y que potencien las ventajas de la competitividad.

Los procesos electorales, al ser la única vía de acceso a puestos de representación popular, son una importante fuente de legitimidad de las democracias latinoamericanas. En México, la transformación de las leyes del sistema electoral y del sistema de partidos fueron los ejes del cambio político.

El proceso de liberalización política, que inició con la reforma electoral de 1977, modificó significativamente los niveles de competitividad electoral. En dos décadas, las elecciones federales pasaron de ser mecanismos de ratificación de las decisiones tomadas dentro del partido en el gobierno –y por ello ejercicios con muy poca competitividad y ampliamente cuestionados por su escasa transparencia-, a ser procesos altamente competitivos, con niveles de incertidumbre propios de elecciones democráticas. Entre otros, la competitividad electoral ha sido factor de modificación del orden del poder político. Como ejemplo se citan el sistema de partidos, que pasó de una situación de hegemonía a una de pluralismo, o más específicamente, la distribución de las diputaciones federales por principio de mayoría relativa.¹²⁸

En 2006, las reglas de competencia electoral fueron aceptablemente equitativas. El fortalecimiento de las opciones partidarias y la experiencia electoral de 2000, establecieron la alternancia política como una posibilidad para los principales candidatos presidenciales. Esta situación planteó objetivos concretos e inmediatos a las dirigencias de los partidos

¹²⁸ En 1979, el PRI triunfó en 296 de los 300 distritos, correspondiéndole al PAN los cuatro distritos restantes. En 1985, el PRI obtuvo 289 distritos, el PAN 9 y el PARM, por única vez en su historia, 2 distritos electorales. Las elecciones de 1988 fueron muy importantes para las tendencias competitivas del sistema de partidos: el Frente Democrático Nacional (FDN) logró una copiosa votación y desplazó a Acción Nacional de su tradicional puesto como segunda fuerza; el PRI ganó 201 distritos, el FDN 75 y el PAN 25. Sin embargo, la elección federal de 1991, en términos de competitividad electoral, fue un revés; el PRI triunfó en 290 distritos, mientras que el PAN lo hizo en los 10 restantes. En la elección de 1994, el PAN recuperó su puesto de segunda fuerza mientras que el PRD (formado de lo que fue el FDN) se consolidó como tercera fuerza electoral en el país; de los 300 distritos, 275 fueron al PRI, 19 al PAN y 6 al PRD.

Para mayor información, puede verse: “La jornada electoral del 2 de julio de 2006”, en www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html.

políticos, y permitió a los concesionarios de medios de comunicación cabildear con ellos para lograr una legislación que les permitiera continuar expandiendo sus intereses comerciales con escasas limitaciones jurídicas.

Los concesionarios aprovecharon la dependencia de los candidatos en contienda hacia los medios de comunicación masiva como espacios de difusión de sus ofertas políticas, para negociar con los grupos de poder político y obtener una legislación que favorecía a sus intereses económicos. En esta investigación, se considera que las reformas a las legislaciones de radio, televisión, y telecomunicaciones no estuvieron determinadas por el interés general, ni por los principios jurídicos que soportan al Estado mexicano, sino por intereses particulares de grupos de poder político y económico, acentuados por la coyuntura electoral de ese año.

Por encima de las enormes ventajas y privilegios que la “ley Televisa” arrojaría a los principales concesionarios de la radio y televisión en México, la aprobación en el Congreso de la Unión de la iniciativa de reforma sin modificaciones, reafirmó el control de los concesionarios sobre la contratación de tiempos y espacios destinados a acciones de proselitismo político, obligando a candidatos y partidos a “negociar” por mejores condiciones. Al respecto, Trejo señala:

“Para la adquisición de espacios destinados a proselitismo político, la iniciativa señalaba que se debería informar al Instituto Federal Electoral sobre la propaganda que hubiese sido contratada por los partidos o candidatos. Aparentemente esa disposición le permitiría a la autoridad electoral fiscalizar el gasto de los partidos. Pero el IFE era colocado solamente como tesorero de los recursos que los partidos seguirían gastando según acordasen con cada empresa de radio y televisión”.¹²⁹

Para Béjar, en contextos políticos específicos como las elecciones, “los dirigentes dan muestra frecuente de tener prioridades no ajenas al interés electoral de su partido, al de los integrantes de su círculo más cercano, y con ello al propio. El resultado, en consecuencia es que la representación política difícilmente logra responder a las expectativas populares” (2006: 156).

3. 3. 1. Campañas electorales y medios de comunicación

La finalidad de una competencia electoral es que el electorado elija y legitime una propuesta de gobierno, así como a los candidatos que un determinado partido político proponga. Sin embargo, el resultado de la contienda electoral expresa, además del número de votos de un partido, una compleja red de relaciones políticas, multiplicada por una nueva dinámica democrática de gobierno electoralmente competitivo.

¹²⁹ Nota de sección Sociedad y Poder de la AMEDI. Véase: www.ademi.org.mx.

La palabra campaña tiene un origen bélico, y designa actividades militares ininterrumpidas. El término se adoptó en la industria de la publicidad, significando “un plan extenso para una serie de anuncios diferentes, pero relacionados, que aparecen en diversos medios durante un periodo específico” (Wells, Burnett y Miortary, 1996: 95). Es decir, una campaña es un conjunto de eventos programados para alcanzar un objetivo. Se diseña, como parte de una estrategia, para lograr un conjunto de objetivos y resolver algún problema crucial. Lo que hace que un grupo de mensajes constituya una campaña es su origen en una misma estrategia.

A diferencia de las campañas comerciales donde hay un interés económico explícito, existen las campañas donde principalmente se promueven ideas, personas, ideologías, credos. A este tipo de campañas se les llama propaganda. La propaganda política cabe en esta clase.

En México, el Título segundo, capítulo segundo, artículo 182, numeral 1 del COFIPE, establece que las campañas electorales son “el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto”.

Tanto la forma como el momento en que se presentó la iniciativa para modificar las legislaciones de Radio y Televisión, y la de Telecomunicaciones de 2006, fueron estratégicamente elegidos por el principal concesionario de medios de comunicación electrónico, “porque si en algún momento los políticos son vulnerables frente a los medios masivos, es en tiempos de campaña” (Aziz, 2007: 8). Santiago Creel, precandidato a la presidencia de la república en 2006, en una entrevista telefónica reiteró que la “ley Televisa” se aprobó en un clima de presión. Reconoció que en el contexto electoral de 2006, la iniciativa no se discutió, sino que su aprobación se impuso a los legisladores, como acción previa a las elecciones presidenciales, cuando “los partidos estaban involucrados en una intensa campaña que requería los espacios televisivos”, y ello dio como resultado una legislación “con muchos defectos”.¹³⁰

Durante el periodo de campañas electorales de 2006, las dirigencias de los partidos políticos en contienda consideraron prioritario cuidar su relación con los concesionarios de medios de comunicación. Ningún candidato a la Presidencia se posicionó públicamente en contra de las televisoras, evitaron pronunciarse sobre las reformas, y en sus agendas no contemplaron discusiones sobre el tema. Destacó que los días 2 y 3 de febrero de 2006, los tres principales candidatos presidenciales (Andrés Manuel López Obrador del PRD, Felipe Calderón del PAN, y Roberto Madrazo del PRI) acudieron a reuniones con los directivos de Televisa.¹³¹

¹³⁰ Becerril, Andrea. 2007. “La ley Televisa, una imposición previa a las elecciones de 2006, según Creel”. *La Jornada*, 5 de mayo de 2007.

¹³¹ Torres, Alejandro y Jiménez Sergio. 2006. “Calderón y Fox cumplen cita con grupo Televisa”. *El Universal*, febrero.

Las dirigencias políticas valoraron que enfrentarse a los medios de comunicación durante el periodo previo a las elecciones de 2006 significaba arriesgar la estrategia de comunicación de las campañas para la presidencia de la República y al Congreso de la Unión. Consideraron que el éxito de dichos procesos dependía casi totalmente del acceso a los medios de información. Sobre la polémica aprobación de la “ley Televisa” en el marco de las campañas electorales de 2006, Corral (2007) apuntó que es un juego entre ambas cámaras del Congreso de la Unión del que Televisa se aprovechó: usó de sus relaciones con legisladores de los tres partidos (PRI, PAN y PRD) a quienes les ofreció pantalla (Becerril, 2007: 9).

Incluso durante las llamadas precampañas electorales, algunos precandidatos intentaron negociar espacios de difusión y condiciones (tarifas y/o financiamiento) preferenciales con la empresa Televisa. Las precampañas son las actividades llevadas a cabo por ciudadanos o partidos políticos o coaliciones dentro de los procesos internos de selección para lograr el registro de determinados candidatos a puestos de elección popular. “Cada vez es más frecuente que los partidos políticos seleccionen a sus candidatos a cargos de elección mediante mecanismos de consulta directa, y ello implica el despliegue de recursos que deben ser reglamentados para asegurar equidad y transparencia en esa fase previa al arranque de las campañas electorales” (Peschard, 2005: 15).

Resaltó que en el tiempo de las precampañas electorales de 2006, Santiago Creel Miranda del PAN, seis días antes de presentar su renuncia a la Secretaría de Gobernación para buscar la designación del PAN como candidato a la presidencia, aprobó la aplicación de un antiguo reglamento de juegos y apuestas para favorecer a la empresa Apuestas Internacionales, S. A. de C. V. –empresa extensión de Televisa Juegos y Televisa S.A.-. Con esto, permitió la operación de 65 centros de apuestas remotas (*books*) y salas de sorteos de números (*bingos*) en 29 entidades.¹³² Incluso durante varios días, esta controvertida cesión de permisos a la empresa Televisa se mantuvo en secreto; la noticia se hizo pública hasta que se filtró a los medios. De esto se distingue la necesidad de transparentar las fuentes privadas de financiamiento de las precampañas, y de esta manera, “avanzar en la equidad, autenticidad, así como, en la fiscalización y rendición de cuentas de los procesos internos” (Cárdenas, 2007: 15).

Para Corral, la discusión de las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones debió posponerse hasta después del 2 de julio de 2006, para que los legisladores dictaminaran la “ley Televisa” sin la presión indebida “y los chantajes” que ha ejercido Televisa sobre los legisladores y diversos actores políticos.¹³³

¹³² Gurrea, José Antonio. 2005. “¿Televisa gana todo?”. *Etcétera* 12 de julio.

¹³³ Becerril, Andrea. 2006. “Jackson y Fernández de Cevallos, los promotores de la ley Televisa: Corral”. *La Jornada*, 9 de marzo.

3. 4. ACTORES EXTRAPARLAMENTARIOS EN PROCESOS LEGISLATIVOS

Por décadas, el Congreso de la Unión fue un actor político de limitada trascendencia frente al predominio de la figura del presidente y del partido hegemónico. Sin embargo, desde su pluralidad, este órgano ha dejado de ser un legitimador de las decisiones del presidente de la República. Actualmente, es una instancia pluralista de discusión, deliberación y aprobación (o rechazo) de leyes. Esta relevancia progresiva ha originado el establecimiento de instancias de diálogo y acercamiento con el Congreso, así como el incremento de prácticas de negociación y/o cabildeo político.¹³⁴

Hoy en día, empresarios, organizaciones civiles y funcionarios públicos que pretenden influir en el proceso de toma de decisiones, buscan negociar sus propuestas e intereses con el Poder Legislativo: hacen la intermediación de los canales tradicionales, los partidos políticos. A pesar de que los liderazgos de partido no son monolíticos y existen muchos grupos de intereses, cada vez más grupos sociales y/o económicos, realizan prácticas de cabildeo con los líderes de los partidos políticos y con algunos legisladores, con el fin de alcanzar objetivos particulares.

El cabildeo político es un proceso mediante el cual los grupos de interés o de presión, ponen en conocimiento de los tomadores de decisiones políticas (o de los diseñadores de políticas públicas) sus puntos de vista, con la intención de influir en sus resoluciones. Este ejercicio incluye los intentos de influir en la elaboración, trámite y sanción de políticas públicas.

En México, el cabildeo se realiza bajo esquemas y perfiles informales, sin la regulación de una actividad profesional. Para Gómez Valle “la forma más conocida en que se lleva a cabo esta actividad es que los grupos empresariales, sindicatos o asociaciones de todo tipo organicen reuniones de trabajo (formales o informales) con los legisladores para darles a conocer sus puntos de vista sobre diferentes aspectos que éstos discuten para su inserción o modificación a la ley” (2008: 22) y puede tener lugar entre los diputados, senadores o asambleístas y/o entre las fracciones o grupos parlamentarios.

A pesar de la superación del férreo control que el Ejecutivo Federal ejercía sobre el Congreso de la Unión, la conducta disciplinada (sin dejar de señalar las destacables excepciones) de los legisladores que aprobaron la “ley Televisa”, se explica por el predominio de intereses coyunturales de grupos políticos y económicos, quienes aprovecharon las normativas del

¹³⁴ Para mayor información, se sugiere consultar: Gómez, José de Jesús. 2008. “El Cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución”. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad* Vol. XIV no. 42 Mayo/ Agosto.

sistema electoral, para anular el debate legislativo. La forma en que se condujeron la mayoría de los integrantes de la LIX Legislatura que participaron en la aprobación de la llamada “ley Televisa” manifestó lo que podría ser una tendencia en México en los procesos legislativos: la intervención de actores extraparlamentarios que buscan influir en el proceso de toma de decisiones legislativas, para beneficiarse de ellas.

Esta situación mostró además que, frente a la ausencia de pautas de referencia empírica legislativa y judicial para conducir las relaciones entre el gobierno federal y los concesionarios de medios de comunicación, en el marco de la legalidad, la construcción de acuerdos en el órgano legislativo implicó tomar en cuenta aspectos institucionales que a continuación se detallan.

3. 4. 1. Papel unificador de las elites partidarias en el voto legislativo

La pluralidad del Congreso de la Unión ha otorgado al voto legislativo (individual y grupal) gran valor estratégico en los procesos de reforma de la Constitución Política de México. Actualmente, los legisladores constituyen un segmento con creciente influencia dentro de la mecánica institucional, que obliga a las fuerzas políticas a dialogar, negociar y formar coaliciones legislativas (muchas veces temporales) para la aprobación de cualquier iniciativa. Esta situación ha provocado la creación de grupos de poder y redes clientelares, que reafirman el control de las elites partidarias sobre los procesos de toma de decisiones legislativas.

En el proceso de aprobación de la “ley Televisa”, el Congreso de la Unión funcionó como la institución mediante la cual se transmitieron las decisiones e intereses ajenos al control ciudadano. La mayoría de los legisladores, al apoyar con su voto la postura política que convenía a las dirigencias políticas en contienda, actuaron como agentes de sus partidos políticos y no de los electores. Votaron en función de sus intereses de desarrollo de su carrera política (que no necesariamente es una carrera parlamentaria). Su conducta estuvo definida por la estructura y las normas del sistema de gobierno, que los dificulta a realizar sus funciones de representación de los intereses generales con independencia de los grupos de poder político y/o económico que los llevaron a esa posición y de los que recibe apoyo.

La “ley Televisa” manifestó que en una situación de gobierno dividido, el PRI ha dejado de ser el único dispositivo de coordinación de votos legislativos. Sin embargo, esto no quiere decir que hayan dejado de existir canales institucionalizados que permitan a las dirigencias políticas movilizar a sus miembros de manera que el partido pueda conservar su posición. Hoy en día, utilizando los mecanismos institucionales que lo permiten, las elites partidarias y

parlamentarias desarrollan el papel integrador que antes realizaba el PRI. Las elites políticas tienden a cohesionar el voto de los integrantes de sus bancadas en el Congreso de la Unión, e incluso llegan a promover la anulación de la deliberación legislativa, mediante el establecimiento de redes de patronazgo y clientelismo.

Al interior del Congreso de la Unión, la estructura de los órganos de gobierno (la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política) y los órganos de trabajo (las comisiones legislativas), no proporciona espacios para el debate o la participación social. Los posiciona como pequeños grupos oligárquicos que no conectan de manera alguna con la ciudadanía a la que representan.

Es cierto que se han registrado importantes avances en materia de transparencia en el Congreso de la Unión. Entre ellos sobresalen la transmisión por televisión (a través del Canal del Congreso, en sistemas de cable o digitales) de los debates parlamentarios, o la posibilidad de consultar todos los días los debates en Internet, y la aprobación en el año 2000 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Sin embargo, todavía existen importantes desafíos para la implementación de un régimen de transparencia, apertura y acceso a la información. Las dirigencias políticas aprovechan este gran déficit de publicidad para controlar los procesos de toma de decisiones parlamentarias.

A diferencia de la Cámara de Diputados, donde el debate de la iniciativa denominada “ley Televisa” se anuló, en el Senado de la República, el proyecto de reformas se discutió –incluso entre diversos sectores de la población-. Sin embargo, el análisis y los argumentos que este ejercicio arrojó durante la llamada Consulta Pública, después en la Comisión Unida y finalmente en el Pleno, perecieron frente a la dominación de los poderes fácticos, que lograron disciplinar el voto legislativo a su favor.

3. 4. 2. Resolución legislativa por canales informales

Para Manin, el peso de la disciplina partidista ha hecho que las decisiones parlamentarias más importantes no se tomen desde la sede parlamentaria, sino que éstas acontecen desde una extraparlamentaria (1998: 59).

El proceso legislativo que siguió la denominada “ley Televisa” reveló que las resoluciones en el Congreso de la Unión, si bien se dan por la vía legal, también se caracterizan por presentar un elevado componente de informalidad. El voto legislativo en las comisiones (a pesar del incremento de su relevancia del trabajo, por su enorme poder de agenda) reflejó acuerdos alcanzados previamente en reuniones previas y privadas, con sus dirigentes políticos.

El efectivo proceso de negociación legislativo de la “ley Televisa” no ocurrió en los plenos de las asambleas del Congreso de la Unión. Cárdenas, sobre lo ocurrido el 31 de marzo en el Senado, consideró que “no sólo implica a esas leyes, sino a la misma concepción del Estado,

pues los poderes formales han sido usados para favorecer a los poderes informales que no rinden cuentas a la sociedad ni han sido elegidos popularmente. Se trata de la destrucción del mismo principio de la soberanía popular, la democracia y el Estado de Derecho” (2006:4).¹³⁵

La negociación de los contenidos de la “ley Televisa”, al atender a intereses privados y particulares tanto de las elites políticas como de los empresarios de medios de comunicación, inhibió la deliberación parlamentaria, como sistema de pesos y contrapesos en el proceso de toma de decisiones legislativas. Esta situación manifestó que, sin regulaciones jurídicas claras, los poderes fácticos pueden constituirse como obstáculos para consolidar valores democráticos representativos porque operan fuera de las reglas del Estado, “o que cuando operan a través de él, lo instrumentalizan con el propósito de obtener beneficios que no se corresponden con los de los ciudadanos” (Cárdenas, 2006: 16). Es decir, los poderes fácticos atentan contra la pluralidad democrática y cultural (y con ello, contra la igualdad de los ciudadanos) al imponer sus directrices económicas.

Para Chomsky, “la declinación de la soberanía significa la declinación de la democracia y de la habilidad de conducir políticas sociales y económicas, y eso a la vez daña el desarrollo de cualquier nación” (2006: 12). Así, mientras que en México las decisiones sobre la gestión pública sean tomadas por representantes electos, pero a favor de grupos de poder político y económico, no se podrá hablar de la instauración de un sistema de gobierno democrático representativo.

3. 4. 3. Integración del voto parlamentario matizada por los intereses particulares que potencia una coyuntura electoral

Desde las últimas dos décadas, las elecciones federales mexicanas han dejado de ser mecanismos de ratificación de las decisiones tomadas dentro del partido en el gobierno. Actualmente, el sistema electoral otorga a los partidos políticos la oportunidad de competir en condiciones aceptablemente equitativas, para acceder a puestos de representación popular. Esta dinámica de democracia electoral sitúa a las elites políticas en la necesidad de integrar el voto de sus miembros, para construir una imagen y una postura única de partido.

Es decir, la cercanía de elecciones exige a las dirigencias de los partidos políticos la necesidad de asegurar el apoyo y la unión de sus miembros hacia las líneas políticas que establezcan las elites partidarias. La acelerada aprobación de la “ley Televisa” en el Congreso de la Unión en el contexto de las elecciones de 2006, reveló que el diseño institucional mexicano permite a las elites políticas orientar el comportamiento legislativo en función de determinados intereses políticos, derivados de las exigencias una elevada competitividad electoral.

¹³⁵ Cárdenas, Jaime. 2006. “Poderes fácticos contra el Estado”. *El Financiero*, 4 de abril.

3. 4. 4. Escasa propensión de integrar a la ciudadanía al proceso de elaboración de leyes

Para Cárdenas (2007), el sistema representativo tiene una falla de origen, ya que sus creadores pretendieron desde el principio desvincular a los representantes de los representados incrementándose esta distancia con el paso del tiempo.

La aprobación de la “ley Televisa” en el Congreso de la Unión desveló las dificultades que el gobierno federal enfrenta para consolidar el sistema de gobierno democrático representativo, entre otras, porque las estructuras y normativas internas de este órgano promueven conservar una lejana relación entre representado y representante, frente al predominio de los intereses de los liderazgos políticos.

En sistemas democráticos denominados delegativos como el mexicano, los ciudadanos solo son considerados en tiempos electorales. Con estas prácticas, en las cuales sólo se respetan en periodos electorales los derechos participativos y democráticos de la poliarquía, se construye una “ciudadanía de baja intensidad”, incapaz de contribuir a la consolidación de un sistema de gobierno democrático. En países en los que recientemente se han democratizado los procesos electorales, es común que los ciudadanos asistan a votar periódicamente con libertad y transparencia; pero todavía se viola el componente liberal de la democracia, al no respetarse igualmente el acceso a la justicia (O’Donnell, 1993).

Uno de los rasgos particulares de las democracias delegativas es la combinación de elementos democráticos y autoritarios. “El término usado por Guillermo O’Donnell para referirse a las democracias latinoamericanas como democracias delegativas no es casual, pues las instituciones y mecanismos de rendición de cuentas horizontales fracasan, tanto las institucionales, como los sociales” (Cárdenas, 2007: 76). Como fuente de legitimidad de una parte del proceso electoral democrático, los dirigentes de los partidos están obligados a informar sobre el origen y destino de los recursos. En varios países, la legislación de los sistemas de partidos y electoral ha establecido mecanismos para la transparencia, el reparto equitativo del financiamiento público; sin embargo, en la mayoría de los casos, la legislación ha resultado insuficiente, principalmente porque los órganos de control y supervisión suelen carecer de independencia e imparcialidad respecto de los partidos políticos.

4. EL EJECUTIVO FEDERAL CONVIERTE LA INICIATIVA *TELEVISIVA* EN LEY

La legislación mexicana establece que, una vez aprobado el proyecto de ley en las dos cámaras del Congreso de la Unión, el proyecto de iniciativa de ley se envía al Presidente de la República, para que él, en un periodo máximo de diez días útiles, lo analice. Sobre el análisis de las reformas, el Ejecutivo Federal puede devolver el proyecto con observaciones a la cámara de origen, o puede aprobarlo y promulgarlo como ley, mediante su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

En su último año de gobierno, Vicente Fox, en medio de una gran polémica, se reservó su derecho de emitir observaciones a la “ley Televisa”, y con ello avaló el decreto de ley. Mandó la promulgación del decreto por el que se aprobaban las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión, y a la de Telecomunicaciones el 11 de abril de 2006 (durante el periodo vacacional de Semana Santa) en el *Diario Oficial de la Federación*. Con esta acción confirmó su línea en materia de comunicación social, que fue la de modificar desde “el inicio de su mandato la otrora relación de superioridad en la que la televisión estaba al servicio del presidente; para ahora ‘modernizarla’ y ponerse él y su gabinete como instrumentos al servicio de las televisoras” (Esteinou, 2007: 48).

De entre las numerosas muestras de rechazo y oposición, destaca la impugnación que hizo Pedro Cerisola y Weber, en ese entonces titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), quien el 4 de abril de 2006 envió a la Presidencia de la República el *Dictamen Técnico a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal*, en el que manifestó sus objeciones a la iniciativa. El documento señaló que las reformas generan derechos para los concesionarios de radiodifusión que antes no existían, además de que promovían un régimen de excepción. Advirtió que atentaban contra la práctica internacional de otorgamiento concesiones para prestar servicios de radio, televisión y telecomunicaciones, al omitir los trámites de licitación y contraprestación que corresponden; “la generación de una doble legislación para regular el servicio de radio y televisión, con sus consecuentes lagunas legales y contradicciones que afectarán la capacidad de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en su calidad de órgano regulador”.¹³⁶

¹³⁶ Para las referencias del *Dictamen Técnico a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal*, véase: Claudia Salazar “Desoye Fox a SCT en ‘ley Televisa’ ” en periódico *Reforma*, México D. F. abril de 2006: “En un documento de 28 cuartillas, del que Reforma tiene copia, Cerisola advierte a la Presidencia que las reformas, actualmente en vigor, abren la puerta a que el espectro radioeléctrico no sea restituido al Estado porque se deroga parcialmente la Política de Televisión Digital vigente desde julio del 2004”.

También manifestó la ilegalidad de conformar la COFETEL como órgano desconcentrado y su pérdida de autoridad mediante la eliminación de su facultad de aprobar tarifas de los servicios de telecomunicaciones.

Finalmente, señaló dos rasgos de inconstitucionalidad en la denominada “ley Televisa”: 1) respecto a que el Senado no tendrá facultad de objetar los nombramientos de integrantes de COFETEL; 2) sobre la anulación de la posible elegibilidad de los comisionados que estaban en funciones en ese momento, a pesar de ser un derecho estipulado en el artículo quinto de la Constitución mexicana.

Rubén Aguilar, entonces vocero de la Presidencia de la República, afirmó que el Presidente Vicente Fox no tuvo conocimiento de las observaciones que hizo la SCT sobre la Ley de Radio y Televisión. Responsabilizó a la Consejería Jurídica de la Presidencia de la revisión y dictamen de las observaciones;¹³⁷ por su parte, esta consejería confirmó la existencia de un dictamen de SCT con 55 observaciones al decreto que elaboró el Congreso de la Unión: “El pasado 4 de abril la SCT advirtió una serie de inconsistencias, lagunas legales y actos discrecionales, y contradicciones en las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión, y de Telecomunicaciones, aprobadas por el Senado a finales de marzo”.¹³⁸

El panista Felipe de Jesús Vicencio Álvarez consideró desafortunada y contraproducente la defensa que el vocero de la presidencia hizo del desconocimiento del presidente Vicente Fox sobre las observaciones de la SCT. Señaló: “Es inaceptable que en un tema de tanta trascendencia el Ejecutivo no estuviera al tanto de este documento. Por eso yo lo dudo mucho. Más bien creo que la publicación del dictamen confirma que la deliberación sobre las leyes de radio y televisión, así como de telecomunicaciones, no tuvieron que ver con consideraciones técnicas o de prevalencia del interés nacional”.¹³⁹

En el Congreso de la Unión, el desconocimiento presidencial del *Dictamen Técnico a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal* de la SCT, fue objeto de disputa entre legisladores de PAN, PRI y PRD. El entonces senador panista Javier Corral, ateniéndose a la Ley de Acceso a la Información, intentó sin éxito que la Presidencia diera a conocer el documento; hasta que se interpuso la Acción de Inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó al gobierno federal entregarle copia del dictamen técnico de la SCT. Así, el oficio 3.2353/2006 (firmado por Francisco Cuevas Godínez, consejero adjunto de Presidencia) que contiene el texto de la SCT, fue integrado al expediente de la acción de inconstitucionalidad.¹⁴⁰

¹³⁷ García, Ariadna. 2006. “Fox no conocía opinión de la SCT”. *Reforma*, abril.

¹³⁸ Gómez, Ricardo. 2006. “SCT alertó a Fox en ley de medios, confirman”. *El Universal* 21 de junio.

¹³⁹ Véase Salidierna Georgina, Aranda Jesús y Garduño Roberto. 2006 “La Corte tendrá más elementos para pronunciarse contra reformas: senadores”. *La Jornada* 23 de junio.

¹⁴⁰ Véase “Ordenan al ejecutivo remitir dictamen de la SCT”. *El Universal*, 16 de junio de 2006.. “Ordenan al ejecutivo remitir dictamen de la SCT”. *El Universal*, 16 de junio de 2006.

El Ejecutivo Federal, al ignorar las observaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, desconoció el mandato de la Constitución Política Mexicana, que señala que la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República debía formular observaciones a las propuestas de normatividades que le son enviadas por el Congreso de la Unión para su autorización. Al no realizar dicho procedimiento institucional, contribuyó a acelerar la entrada en vigor de la denominada “ley Televisa”; incluso antes de que concluyera el periodo reglamentario que le correspondía cumplir para efectuarla.

Con la publicación del decreto de ley comenzó el plazo legal de 30 días para la designación, por parte del Ejecutivo Federal, de los comisionados de la COFETEL, sin que el Senado de la República pudiera vetar tales designaciones, según la normativa que establecía la recién publicada “ley Televisa”. Destaca que Héctor Osuna (senador del PAN y presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes durante la LIX Legislatura) fue nombrado director de la COFETEL. Javier Corral y Manuel Bartlett consideraron la designación de Osuna como “un pago a sus servicios, en una de las historias más negras del poder legislativo mexicano”.¹⁴¹

5. REFORMAS A LA LFRYT Y A LA LFT EN SEIS DIRECTRICES

La aprobación de la denominada “ley Televisa” en las dos cámaras del Congreso de la Unión y su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, modificó la Ley Federal de Telecomunicaciones en los siguientes términos: reformó los artículos 3, 9-A, 9-B, 9-C, 9-D, y 9-E, 13, 64 y 65; estableció otros cinco; y derogó el artículo 18.

Mientras que de la Ley Federal de Radio y Televisión modificó trece artículos: 2, 3, 9, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26 y 28; y adicionó quince: 17-A, 17-B, 17-C, 17-D, 17-G, 17-H, 17-I, 17-J, 21-A y 28-A.

En la práctica, la “ley Televisa” anulaba la rectoría del Estado sobre la explotación del espectro radioeléctrico. Las reformas no le otorgaron las atribuciones necesarias para controlar la monopolización del espectro radioeléctrico y vigilar eficientemente los procesos de licitación del mismo. También debilitó las funciones de la Comisión Federal de Competencia (COFETEL), que como nueva autoridad encargada de autorizar concesiones, quedó subordinada al Gobierno Federal (especialmente al Presidente de la República en funciones). El punto más polémico de la “ley Televisa” recae en el otorgamiento a los

¹⁴¹ Véase “Nombrar al nuevo director de la COFETEL” en noticieros Televisa 4 de julio de 2006. Disponible en: www.esmas.com/noticieros/televisa/.

concesionarios de la facultad para utilizar sin restricciones jurídicas el espectro radioeléctrico (mediante la utilización de frecuencias radiofónicas), para ofrecer servicios de telecomunicación (como telefonía, transmisión de datos e Internet), sin que el Estado pueda exigir pago por la explotación extra.¹⁴² El artículo 28 de la propuesta de reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión establecía que, cuando un concesionario solicitara la autorización para ofrecer servicios adicionales de telecomunicaciones en alguna frecuencia que ya le había sido otorgada para radiodifusión, la autoridad administrativa “podrá requerir el pago de una contraprestación”; es decir, la reforma no establecía parámetros legales para obligar a los concesionarios a retribuir al Estado por el uso del espacio radioeléctrico.

En palabras de Esteinou, la aprobación de estas reformas no

“incluyó ninguna de las conclusiones de los trabajos realizados durante más de tres años por la Mesa de Diálogo Para la Reforma Integral de la Radio y Televisión organizada por la Secretaría de Gobernación y los avances logrados a lo largo de más de cuatro años de trabajo de la Conferencia Inter Parlamentaria y la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado para el sector de las telecomunicaciones, con el fin de elaborar una relación más transparente, justa y equitativa entre el Estado, los concesionarios y la sociedad. [...] No contempló ninguno de los postulados estratégicos de la Iniciativa Ciudadana de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión que ya tenía muy avanzado el Senado de la República”.¹⁴³

De manera puntual, a continuación se detallan los cambios que la “ley Televisa” introdujo a las leyes federales de Radio y Televisión y a la de Telecomunicaciones. Antes es importante señalar que la “ley Televisa”, a diferencia de los trabajos legislativos y ciudadanos que la anteceden (especialmente desde 1997) no pretendió crear una nueva legislación; buscó incorporar algunos cambios a las leyes federales de Radio y Televisión, y a la Ley Federal de Telecomunicaciones.

1. Funciones de regulación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL). Con el dictamen aprobado, la COFETEL mantenía la esfera de competencia de regulación de servicios de radio y televisión abierta que le otorga la Ley Federal de Telecomunicaciones; sin embargo, sus funciones y atribuciones se limitaron cuantiosamente. La Iniciativa que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión (artículo 9-A de la LFT)

¹⁴² En julio de 2004 el gobierno federal puso a disposición de los concesionarios que así lo solicitaron, el uso temporal de una frecuencia (canal) adicional a la que ya tenían, para realizar pruebas de transmisión de televisión digital de alta definición.

¹⁴³ Véase Esteinou, Javier. 2006. “La Ley Televisa y lucha por el poder comunicativo en México” México, D. F.: Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco.

establecía que la COFETEL concentraría atribuciones y facultades en materia de regulación de los servicios de radio y televisión abierta, “con lo que se garantiza la aplicación de normas y criterios uniformes en el otorgamiento de concesiones para operar medios electrónicos de comunicación, pues dicho órgano será el único regulador en cuestiones técnicas de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones”.¹⁴⁴ Sin embargo, no se le otorgaron mayores recursos legales, técnicos ni financieros, ni autonomía del gobierno federal.

Las modificaciones contemplaron la emisión de opiniones no vinculantes sobre las solicitudes presentadas para la obtención de concesiones, con lo que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) mantenía la capacidad de otorgar títulos de concesión y de atender los recursos de revisión sobre los actos de la COFETEL, así como la aplicación de sanciones. Concretamente, las facultades de la comisión se limitaban a regular administrativamente las empresas de telecomunicaciones y no los contenidos y orientaciones de los medios.

Además, las reformas a los artículos 9-B y 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones, establecieron que la SCT ya no sería la encargada de seleccionar a los concesionarios, sino que sería la COFETEL. Su integración sería de cinco comisionados y un presidente –cuyos cargos serían de periodos de ocho años, con posibilidad de reelección–, todos designados por el Presidente de la República y sin que el Senado pudiera vetar esos nombramientos o proponer otros.¹⁴⁵

Estas modificaciones eliminaron la rectoría del Estado sobre el espectro radioeléctrico, un bien nacional, contraviniendo el artículo 27º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Otorgamiento de concesiones. En términos generales, las modificaciones al artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión constituían el eje central de la reforma, al permitir a los concesionarios de radiodifusión (y no a los permisionarios) ofrecer telecomunicaciones adicionales, sin cumplir con requisitos de licitación, ni pago de contraprestación por la explotación del espacio radioeléctrico, un bien de la nación contemplado.

¹⁴⁴ “Iniciativa que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión”, México, D. F., Senado de la República, LIX Legislatura, 1 de diciembre del 2005, paginas 3 a 5.

¹⁴⁵ Destaca que la presencia de comisionados transexenales no garantiza la independencia de este órgano regulador, ya que, desde que la reforma se aprobó el 1 de diciembre de 2005 por la Cámara de Diputados, a Televisa le interesó promover varios antiguos y actuales empleados suyos para formar parte de la COFETEL.

Las reformas al artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, y a los artículos 16, 17 (A, B, C, D, E, F, y G) y 20 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, constituyeron los pilares que establecieron los dispositivos de discrecionalidad en la cesión de licencias de concesiones. Con las reformas, el artículo 28 quedaría de la siguiente manera: la Secretaría de Comunicaciones y Transportes “*podrá* [énfasis de la autora del a tesis] requerir el pago de una contraprestación”. El párrafo no establecía que la SCT “*estará obligada*” [énfasis de la autora del a tesis], es decir, no se garantizaba la exigencia de esa contribución de los empresarios (estimada en varios miles de millones de dólares). Así, con estas reformas, las 1concesiones que ya fueron asignadas (entregadas sin costo alguno y mediante mecanismos discrecionales de la autoridad), se refrendarán sin pasar por la normativa para los nuevos concesionarios.

Por otro lado, las reformas establecieron el artículo 16 de la Ley Federal de Telecomunicaciones: “el término de una concesión será de 20 años y podrá ser refrendada al mismo concesionario, que tendrá preferencia sobre terceros. El refrendo de la concesiones, salvo en el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento del artículo 17 de esta ley”.

El reformado artículo 17, concerniente a la figura de licitación pública como forma de otorgamiento de concesiones, establecía: “las concesiones previstas por la presente ley se otorgarán mediante licitación pública. El Gobierno Federal tendrá derecho a recibir una contraprestación económica por el otorgamiento de la concesión correspondiente”. Para ello, se establecían procedimientos y requisitos en las fracciones A, B, C, D y E, entre los que se incluía presentar la solicitud de opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia (COFECO), que fincarían un nuevo procedimiento para otorgar concesiones: “la comisión valorará, para definir el otorgamiento de la concesión, la congruencia entre el Programa a que se refiere el artículo 17-A de esa ley y de los fines expresados por el interesado para utilizar la frecuencia para prestar los servicios de radiodifusión, así como el resultado de la licitación a través de la subasta pública”. Sin embargo, no se mencionaba la experiencia de los concursantes en tareas de radiodifusión o comunicación ni la programación que ofrecerían en las frecuencias cuya adjudicación pretenden.

Antes de las modificaciones, el artículo 17-A preveía que la SCT, para la asignación de licitaciones, consideraría “los fines de la radio y televisión previstos por el artículo cinco de la presente ley”. El artículo modificado se redactó de manera que el Estado mexicano tenía la obligación de tomar en cuenta los fines de los aspirantes a concesionarios en su propuesta de programación; sin embargo, dejaba de lado el *deber* de ellos para contemplarlos. Es decir, para proponer la asignación de una concesión de radio o televisión, la COFETEL *valoraría* la

congruencia entre el programa que el propio gobierno haya publicado al convocar a cada licitación y *los fines expresados por el interesado para utilizar la frecuencia*.

Así, las nuevas reglas no obligaban congruencia entre el proyecto que presenten los concursantes y los fines sociales de la radiodifusión. Antes de las reformas, la fracción G del artículo 17 indicaba los criterios que serán tomados en cuenta por la autoridad para definir la asignación de la concesión. Con las modificaciones actuales, se establece claramente la obligación de la autoridad para tomar en cuenta, como elemento definitorio del concurso, “el resultado de la licitación a través de subasta pública”.

Finalmente, el reformado artículo 20 de la Ley Federal de Telecomunicaciones manifiesta que, “cumplidos los requisitos exigidos y considerando la función social de la radiodifusión, la Secretaría resolverá a su juicio sobre el otorgamiento del permiso”.

En este marco, destaca que la cesión de derechos para utilizar el espacio radioeléctrico mediante concesiones sólo sería posible mediante licitación a través de subasta pública; el texto de la iniciativa establecía: “ésto asegurará la transparencia en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal para permitir el uso, aprovechamiento y explotación de bienes del dominio público de la Nación, que hacen posible la prestación de los servicios de radio y televisión, restringidos y abiertos. Con licitación a través de subasta pública, se terminará con la idea de que este ejercicio se encamina a seleccionar, de entre un conjunto de aspirantes que responden a una convocatoria, al candidato que mejor asegure la utilización de un bien público de la Nación, bajo los principios de concurrencia, igualdad, competencia y transparencia”.¹⁴⁶ Por lo tanto, la incorporación de la figura de licitación pública, que establecía la subasta ascendente como el principal criterio para la oferta de las frecuencias, posicionaba a los grupos económicos más poderosos como los únicos posibles para obtener concesiones, con lo que se favorecería la consolidación de monopolios,¹⁴⁷ en contraposición con el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que los prohíbe.

¹⁴⁶ Para mayor información véase: “Iniciativa que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión”, México, D. F., Senado de la República, LIX Legislatura, 1 de diciembre del 2005, página 5.

¹⁴⁷ En términos generales, un monopolio es el acumulamiento de un mercado determinado por una empresa, que anula la competencia y afecta la posibilidad de libre elección de los consumidores. En el caso de los medios de comunicación es especialmente grave, ya que atenta contra el derecho a la información y libertad de expresión de los ciudadanos, al anular la posibilidad de acceder a contenidos plurales y diversos.

3. Registro Público de Telecomunicaciones. En el artículo 64 de la Ley Federal de Telecomunicaciones se contemplaba una figura similar a la de este registro, por lo que la inclusión de esta figura no constituyó, a pesar de sus férreos defensores, un avance significativo en materia de regulación del uso concesionado del espacio radioeléctrico. Además, con la aprobación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 2002), se cubría el derecho ciudadano de acceso a información. Lo más relevante de esta figura se relaciona con las modificaciones que incluyeron la obligatoriedad de “inscribir los actos y documentos relativos a los concesionarios y permisionarios de servicios de radiodifusión, de manera congruente con la cultura de transparencia y rendición de cuentas, surgida a propósito de la expedición de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*”.¹⁴⁸

4. Producciones independientes y medios públicos. En las reformas que proponía la “ley Televisa” se contempló la transmisión de producciones independientes (artículo 72–A de la Ley Federal Radio y Televisión) de la siguiente manera: “si la programación de estas emisoras incluye –por lo menos- el veinte por ciento de programas producidos por éstos, los concesionarios podrán gozar de un beneficio adicional. Esto debido a que la difusión de dichas producciones representará para los concesionarios, erogaciones adicionales a las que realizan con la difusión de programas producidos por ellos. De ahí, que a partir de ello se considere justificada la posibilidad de que éstos incrementen, hasta en un cinco por ciento, el tiempo diario de comercialización que tengan permitido difundir, de conformidad con lo que establece el *Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión*, y siempre de manera proporcional al porcentaje de producción independiente que incluyan en sus emisiones”. Según el texto de la “ley Televisa”: “con ello, se alentará el trabajo creativo de productores independientes que, *seguramente* [énfasis de la autora del a tesis], procurarán la excelencia en sus producciones, a efecto de posicionarse en el gusto de la audiencia”.¹⁴⁹ Como puede verse, en esta redacción no queda establecida la definición de *producción nacional independiente*, ni que el incentivo para incrementar su cuota publicitaria se obtiene solo con transmitir programación, y no se especifica *que se deba contratar*. Es decir, las reformas no

¹⁴⁸ “Iniciativa que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión”, México, D. F., Senado de la República, LIX Legislatura, 1 de diciembre del 2005, página 6.

¹⁴⁹ “Iniciativa que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión”, México, D. F., Senado de la República, LIX Legislatura, 1 de diciembre del 2005, páginas 6 y 7.

reconocen la labor de los medios públicos (comunitarios o educativos, no comerciales), ni sus necesidades de financiamiento, a pesar de que existen 49 sistemas comunitarios con 200 frecuencias.

Las reformas de 2006 los colocaban una vez más en el orden del régimen autoritario y discrecional que ha existido desde que iniciaron sus operaciones y que les prohíbe obtener recursos a través de patrocinios, con lo que no podrán garantizar recursos financieros necesarios para lograr su convergencia digital. Con las modificaciones, los medios públicos sin capacidad financiera para producir sus propios programas, estarían destinados a desaparecer y dejar sin servicio a comunidades indígenas, campesinas y urbanas marginales. El artículo 20 de la Ley Federal de Radio y Televisión estableció que las instituciones o grupos que busquen un permiso deberán cumplir los mismos requisitos de un concesionario comercial, a excepción de la propuesta económica; en su lugar, se someterían a una indagación adicional sobre sus fuentes de financiamiento. El artículo 20 modificado establecía que: “de considerarlo necesario, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá sostener entrevistas con los interesados que hubieren cumplido, en su caso, con los requisitos exigidos, para que aporten información adicional con relación a su solicitud”. O sea, con la reforma, la SCT tiene capacidad para recabar la información (de otras autoridades e instancias) que ésta considere necesaria, para complementar el conocimiento de las características de solicitud de cada solicitante y de su idoneidad para recibir el permiso de que se trate; sin embargo, esto no sucedería con los concesionarios. En concreto, las reformas de 2006 agregaban requisitos para la creación de nuevos sistemas de radio o televisión comunitaria o pública. Por ejemplo, “dentro de sus facultades u objeto se encuentra previsto el instalar y operar estaciones de radio y televisión; y entregar documentación que acredite que cuenta con autorización de las partidas presupuestales necesarias para llevar a cabo la instalación y operación de la estación. Se permite legalmente a la autoridad para intervenir en la vida privada de quienes habiendo satisfecho los requisitos exigidos para obtener un permiso de radiodifusión puedan ser investigados a satisfacción discrecional de la autoridad”.

Además, las reformas al artículo 21-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones (sobre medios oficiales), ratificaban lo que la ley establecía desde 1960: la relación de subordinación de los medios públicos hacia el gobierno. Al establecer como medios oficiales a las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, Entidades Paraestatales, los gobiernos estatales y municipales, y a las instituciones educativas públicas, se les exigía un presupuesto autorizado previo, que les reduce la posibilidad de crecimiento.

Las reformas a los artículos que regulan la vida de medios públicos y de producciones independientes motivaron declaraciones inusuales tanto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como del Alto Comisionado para los Asuntos Indígenas y Derechos Humanos de la ONU. Estas instancias señalaron que la reforma afectaría la tenencia de radios comunitarias de grupos minoritarios, y en consecuencia, alteraría los criterios democráticos de igualdad de oportunidades para el acceso a las frecuencias. Además, apuntaron que estas reformas contravienen el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre el derecho de los pueblos indígenas a operar sus propios medios de comunicación.

En el documento “Reconocimiento Jurídico del Servicio de Radiodifusión Comunitaria” de la Asociación de Radios Comunitarias- México, se leyó:

“El Poder Ejecutivo promulgó el 12 de abril de 2006 reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones, lo cual generó un intenso debate. Entre las críticas a la reformas se señaló que las concesiones de radio y televisión se otorgarán mediante un proceso de licitación público basado exclusivamente en un criterio económico, que las nuevas concesiones tendrán un vigencia de 20 años y que no incluyen límites a la cantidad de medios de comunicación que pueden ser propiedad de un único dueño”.

5. El IFE: partidos políticos y regulación de gastos de publicidad electoral La aprobación de la “ley Televisa” modificó sustancialmente la intervención del Instituto Federal Electoral (IFE) en la regulación del gasto publicitario de los partidos políticos en las campañas electorales. Las reformas establecieron que los partidos pueden contratar espacios para difundir sus campañas electorales directamente con los concesionarios de medios, quienes solo están obligados a *informar* al IFE sobre los contratos celebrados y a entregarle la factura para que este cubra el adeudo. A pesar de que en la letra, la iniciativa establece que el IFE contratará la publicidad electoral, “además de definir otros lineamientos tendientes a fortalecer la cultura de la transparencia, entre ellos, el relativo a que los concesionarios atiendan a los lineamientos aplicables en materia de fiscalización,¹⁵⁰ la iniciativa le restringe sus funciones de órgano de fiscalización de la equidad en tarifas y condiciones para los partidos.

¹⁵⁰ “Iniciativa que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión”, México, D. F., Senado de la República, LIX Legislatura, 1 de diciembre del 2005, página 7.

La reforma al artículo 79-A de la Ley Federal Radio y Televisión, en la que aparece la figura del candidato como contratante de publicidad (antes esta atribución solo era permitida a los partidos políticos), violenta la Constitución Mexicana y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

El COFIPE, en relación a propaganda política, establece que “en cumplimiento de la función social de la radiodifusión a que se refiere el artículo cinco de esta ley, en la difusión de propaganda electora, los concesionarios observarán las siguientes disposiciones”:

“I. Tratándose de elecciones federales, deberán informar al Instituto Federal Electoral sobre la propaganda que hubiese sido contratada por los partidos políticos o por los candidatos a cualquier puesto de elección, así como los ingresos derivados de dicha contratación, conforme a la metodología y los formatos que al efecto emita ese Instituto en el Reglamento de Fiscalización respectivo”.

“II. Atenderán los requerimientos de información en la materia que les formule el Instituto Federal Electoral”.

“III. Tratándose de concesionarios, éstos ofrecerán tarifas equivalentes a la publicidad comercial”.

“IV. El Instituto Federal Electoral, durante los procesos electorales federales, será la instancia encargada de pagar la publicidad electoral de los partidos políticos con cargo a sus prerrogativas, y dictará las medidas necesarias para ello”.

Como se observa, las reformas ubicaban al IFE como el organismo encargado de pagar, con cargo a las prerrogativas de los partidos, la publicidad que éstos contraten en las estaciones de radio y televisión concesionarias, mientras que obligaban a los medios a informar a las autoridades electorales sobre los montos contratados por los partidos y los ingresos que obtengan por ello; sin embargo, no asumían que los concesionarios establecen tarifas especiales para estos efectos. Así, en la práctica, el IFE no adquirió mayores atribuciones respecto de la propaganda política, ya que solo se le adjudicó la función de pagar la publicidad que contratarán los partidos; y en contravención al Código Electoral, ahora podrán contratar publicidad los candidatos.¹⁵¹

6. Nuevos usos a las frecuencias concesionadas. Las reformas de la “ley Televisa” legalizaban un nuevo uso de frecuencias de radio y televisión concesionadas. En el contexto de convergencia tecnológica, los concesionarios de medios de comunicación entregarán al Estado los canales análogos y recibirán temporalmente frecuencias del espectro digital con las que probarán, modificarán e incrementarán su red de servicios. Las modificaciones parciales a la legislatura en materia de medios de 2006 no establecieron el tiempo que las

¹⁵¹ Véase Velázquez Ernesto. 2006. “La Red de radiodifusoras y televisoras educativas y culturales de México ante las reformas a las leyes federales de radio y televisión y de telecomunicaciones”, 5 de febrero.

televisoras retendrán el espectro digital, ni el sistema de redes de transmisión que allí se pueden explotar –como la transferencia simultánea de imágenes, datos y voz, que incluye la descarga de videos, archivos mp3, recursos de Internet, entre otros-,¹⁵² ni la obligación de regresar las frecuencias al Estado; tampoco aparece como obligación del Estado el solicitar a las televisoras el pago por el uso de frecuencias que el nuevo espectro les abrirá.

En cambio, se hizo necesario un refrendo de concesiones para garantizarles “seguridad jurídica”. A la letra, las reformas estipulaban que “los concesionarios que deseen prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión a través de las bandas de frecuencias concesionadas podrán hacerlo mediante la simple presentación de una solicitud respectiva a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)”. Para tal efecto, “esa secretaría *podrá* [énfasis de la autora de la tesis] requerir el pago de una contraprestación”. Según las reformas, el monto del pago se determinaría en relación a la amplitud de la banda del espectro radioeléctrico que prestaría los servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión, y en relación a la cobertura geográfica que utilizaría el concesionario para proveer el nuevo servicio y el pago que hubiesen realizado otros concesionarios en la obtención de bandas de frecuencias para usos similares.

La transición democrática es una revisión de la mayor parte del entramado institucional. En los procesos de transición, la finalidad de los partidos políticos es el establecimiento de procedimientos democráticos imparciales. Es decir, no puede darse una consolidación democrática si en el proceso de transición no existen intentos serios de los partidos de alcanzar arreglos duraderos para modificar las reglas del juego político. En los regímenes de gobierno recientemente democratizados, los partidos políticos podrían ayudar a desarrollar una lucha política en igualdad de condiciones y con imparcialidad. “El cometido y el papel histórico de los partidos en los procesos de transición a la democracia son tal vez la mejor justificación para su existencia” (Cárdenas, 1996: 28).

Mientras más concentrados y discrecionales son los procesos de toma de decisión y política pública, éstos son menos democratizantes. La democracia no es compatible con la concentración de recursos de poder.

¹⁵² “La televisión abierta en México difunde en una banda de 6 Mhz. Televisa cuenta únicamente en el Valle con 4 canales -sumados cuatro canales espejo usados en la transición de lo analógico a lo digital- lo que le permite disponer de 48 Mhz. Si sumamos sus filiales en el país (258) y sus respectivos canales espejo, estamos hablando de poco menos de 3.100 Mhz. Por la utilización de ese espectro Televisa no pagó –y con la nueva Ley tampoco lo hará- un centavo al Estado. Nueve años atrás a las compañías telefónicas se les cobró por utilizar un megahertz en el Valle de México cinco millones de dólares”. Para mayor información, se sugiere consultar: Trejo. 2004. *Poderes salvajes mediocracia sin contrapesos*. México, D. F.: Editorial Cal y Arena.

La comunicación es un fundamento de la sociedad y de la política. Es constitutiva de la esfera pública y en consecuencia de la democracia. Sin embargo, por sí solos, éstos no pueden desencadenar procesos democratizadores. Necesitan de la participación ciudadana y de reglamentos claros. En las sociedades contemporáneas, un obstáculo para que los medios ejerzan un papel más importante en la transición democrática es su enorme concentración. Las nuevas tecnologías han reforzado la capacidad de difusión de los medios de comunicación (como empresas de medios de comunicación con intereses propios). Su enorme potencial de alcanzar (e influir) grandes audiencias, cada vez más acarrea problemas serios para la democracia en todos los países.

Para consolidar el proceso de democratización en México, entre otros, es indispensable crear un marco jurídico para el uso concesionado del espacio radioeléctrico acorde a las nuevas circunstancias políticas, sociales y técnicas del país y del mundo; marco jurídico en el que se posicione al Estado mexicano como regulador del espacio radioeléctrico, y que le garantice autonomía frente a los grupos de interés particular; para ello es necesario reorganizar las relaciones entre Estado, sociedad y medios, sobre las bases de las nociones de servicio público y de responsabilidad social.

V. LA “LEY TELEVISIVA” EN LA SCJN: REVISIÓN DE LA LEY

Introducción

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que México es una “República democrática, federal y representativa”. Sin embargo, durante setenta años el gobierno estuvo centralizado por el presidente y su partido, anulando la separación efectiva de los poderes de la federación. El Poder Judicial manifestó pasividad en su función de supervisión y control políticos, hasta que una de las reformas electorales de las dos últimas décadas del siglo pasado contribuyó a reestructurar el equilibrio de los poderes del sistema de gobierno.

Durante el proceso de reforma a las leyes federales de Radio y Televisión, y a la de Telecomunicaciones de 2006, la participación del Poder Judicial, y particularmente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue de especial importancia. La Sentencia de Inconstitucionalidad que el máximo tribunal de la federación dictó a la “ley Televisa”, en estricto apego a la Constitución, constituye un importante avance en el establecimiento de límites jurídicos al funcionamiento de los medios de comunicación en México. Sin embargo, la resolución de asuntos públicos como la “ley Televisa”, por vías jurídicas y no políticas, puede indicar que las instituciones de toma de decisiones, en sistemas de gobierno recientemente democratizados, carecen de mecanismos institucionales que les permitan formular legislaciones que procuren el interés general y que en ellas persisten estructuras de poder que propician prácticas autoritarias. Por ello, el objetivo de este capítulo es identificar la Sentencia de Inconstitucionalidad que dictó la Suprema Corte de Justicia de la Nación al Decreto de Ley por medio del cual se modificaban parcialmente las leyes federales de Radio y Televisión, y la de Telecomunicaciones, como un proceso que recoloca la función de control constitucional del Poder Judicial de la Federación, y que revela un aumento de autonomía del Poder Judicial respecto al Poder Ejecutivo, desde el establecimiento de un sistema de garantías judiciales que aseguran la independencia de los ministros de la influencia política del presidente, así como por la desvinculación del sistema de ratificación de los cargos de los ministros de elecciones populares.

1. EL PODER JUDICIAL Y EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN MEXICANO

Diversos especialistas opinan que en un sistema de gobierno democrático, el adecuado funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, como servicio público eficiente de procuración e impartición de justicia, implica la independencia de esta institución de los otros poderes de la federación así como de otros grupos de poder. “Los jueces deben estar sujetos únicamente a las leyes, manteniéndose ajenos a los intereses de las partes en conflicto (esto es, justamente, la imparcialidad)” (Ferrajoli, 2000: 580). Sin embargo, como sostiene Pásara, en América Latina los órganos judiciales han desempeñado en términos generales, un papel poco relevante para el funcionamiento democrático (2002: 39).

En México, la Constitución es la última fuente de legitimidad de las decisiones del cuerpo Legislativo y de las acciones del gobierno. Por lo tanto, el Poder Judicial de la Federación es la única instancia capaz de vigilar que la Constitución sea efectivamente observada.¹⁵⁴ Sin embargo, por más de siete décadas, el PRI controló políticamente todos los niveles del gobierno, impidiendo un equilibrio entre las atribuciones de las instituciones de gobierno.

La constitución de 1917 dio al Poder Judicial un papel prominente e independiente del Poder Ejecutivo. Sin embargo, en la práctica, éste se subordinó al presidente de la República, porque no contaba con instrumentos legales de control constitucional sólidos. Cárdenas (2006) divide la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial en cuatro periodos. En el primero (ubicado entre 1917 y 1928), el Poder Judicial de la Federación disfrutó de un grado considerable de independencia del Poder Ejecutivo. El segundo, que abarca de 1928 a 1944, da cuenta de que la centralización y la subordinación del Poder Judicial al Ejecutivo fortalecieron al partido oficial. En el tercero, entre 1944 y 1986, el Poder Judicial vivió un proceso de institucionalización interna, y de consolidación administrativa. Finalmente, desde 1986 varias reformas han contribuido a incrementar su autonomía jurisdiccional.

Hasta finales de la década de 1970, las continuas crisis económicas y los programas de liberalización económica debilitaron las bases de apoyo priístas, hicieron necesarias llevar a cabo reformas al sistema de gobierno. El gobierno de Carlos Salinas (1988- 1994) promovió tres importantes reformas electorales en los años 1989, 1993 y 1994, que en 1990 impactarían

¹⁵⁴ En la mayoría de los países del mundo, las leyes de la constitución buscan establecer normatividades con supremacía absoluta, es decir, impiden que alguna ley secundaria trastoque los derechos fundamentales que ellas resguardan. En la constitución mexicana, este principio de Supremacía Constitucional lo contempla el artículo 133, que establece que “la Constitución y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, suscritos por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión”. Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece límites a los propios órganos de gobiernos, estructura política social y hasta económicamente un Estado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se divide en dos grandes partes. La primera resguarda las Garantías Individuales; mientras que la segunda es la orgánica, en la que se limita el poder público del Estado. Allí se plasma lo relativo a la división de poderes y la creación de los órganos de gobierno, así como sus atribuciones.

al Poder Judicial de la Federación. Éstas llevarían al gobierno federal a aumentar los recursos económicos y materiales del presupuesto federal para eficientar el Poder Judicial. De esas reformas, la de 1994 dotó al Poder Judicial de igualdad legal frente a otros órganos de gobierno, y la SCJN –como máximo tribunal de la federación- ganó relevancia en la formación y defensa del federalismo. Se puede afirmar que, con esta reforma, comenzó la separación de los poderes de la federación y se sustentó jurídicamente el proceso de democratización mexicana.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), la reforma más importante fue la de 1996, porque otorgó al Poder Judicial de la Federación nueva estructura y atribuciones. Creó instrumentos legales eficientes de control constitucional, mediante dos recursos jurídicos: las controversias constitucionales, y las acciones de inconstitucionalidad. Además, al modificar 27 cláusulas de la constitución, los ministros se independizaron del gobierno y de presiones políticas.

1. 2. Controversias y acciones de inconstitucionalidad

En diciembre de 1994, la modificación del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableció la Acción de Inconstitucionalidad y la Controversia Constitucional como nuevos medios de control constitucional. Desde entonces, estos instrumentos legales permiten condiciones de equilibrio entre los poderes de la federación, e impiden la actuación arbitraria del estado. Establecen la posibilidad de cuestionar leyes y actos de gobierno, sobre el principio de la supremacía constitucional. Aseguran el cumplimiento de las normas constitucionales, a través de la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución de disputas entre diferentes niveles de gobierno. Es decir, sitúan la Constitución como la norma jurídica de mayor jerarquía a la que se sujetan normas de valor inferior (tanto las leyes emanadas del Poder Legislativo, los decretos del Poder Ejecutivo, o sentencias o resoluciones de jueces en todos los niveles).

Las acciones de inconstitucionalidad son mecanismos legales que evitan que los diferentes niveles de gobierno y ramas del poder público, excedan su jurisdicción constitucional. Su objetivo es ayudar a resolver problemas entre distintos niveles de gobierno, sobre las atribuciones entre un estado y la Federación, o el Ejecutivo y el Legislativo. Los fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueden regular la coexistencia entre los actores políticos. Sobre el texto de la Constitución o de la jurisdicción de cada rama y nivel de gobierno, decide quién tiene la razón. Estos instrumentos jurídicos se presentan en casos en

los que hay contradicción entre una ley inferior o un reglamento y la Constitución. Se aplican en contra de leyes estatales o resoluciones. Estos recursos jurídicos pueden ser utilizados por los partidos políticos con registro ante el IFE, en contra de leyes electorales federales o locales. Proporcionan a un tercio del cuerpo legislativo (local y federal) o al Procurador General de la República, elementos de defensa jurídica en contra de las leyes federales o del Distrito Federal, así como condiciones para desafiar la constitucionalidad de acciones de otras ramas del poder público y hasta suspender la acción de la ley.

A pesar de que estos recursos están contemplados en la Constitución de 1917, el carácter hegemónico del sistema político limitó su uso. Desde la reforma del 31 de diciembre de 1994, comenzaron a usarse de forma creciente; actualmente la utilización de esta vía legal es cada vez más común en el proceso de resolución de situaciones de estancamiento político.¹⁵⁵ Para Arteaga, el escaso uso de las controversias constitucionales obedeció al carácter antidemocrático del régimen, a un fuerte presidencialismo y a una centralización excesiva del poder (1999: 498). Por el contrario, su reciente uso se explica por la posibilidad de resolver legalmente disputas que emergen en un escenario más plural. Berruecos, para dimensionar el cambio en el uso de esta vía legal, señala que:

“Basta comparar que mientras en casi ocho décadas (1917-1994) se presentaron 55 controversias constitucionales ante la Corte (menos de una por año), en tan sólo cuatro años (1995-1998) después de la reforma se registraron 144 controversias.

En un escenario aún más plural después de las elecciones de 1997, 103 controversias fueron gestionadas en tres años (1998-2000). En 2001 se presentaron 370 controversias ante la Suprema Corte, en su mayoría por diferentes municipios de ocho entidades, relacionadas con la reforma indígena aprobada por el Congreso en abril ese año.

Finalmente, 179 controversias fueron presentadas en los últimos dos años (2002-2003), por lo que se puede observar que desde 1998 se ha registrado una tendencia creciente en el uso de estos recursos legales”.

Resalta que, desde la entrada en vigor de la reforma de 1994, pasaron varios años antes de observar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación anular leyes inconstitucionales y sentenciar en contra de los intereses de grupos de poder político, a pesar de que éstos frecuentemente actuaran fuera de los límites definidos por la Constitución. El 24 de agosto de 2000, por primera vez la SCJN tomó una decisión en contra del Poder Ejecutivo.

¹⁵⁵ Por ejemplo, entre 1917 y 1994 fueron interpuestas 42 controversias constitucionales, mientras que entre 1995 y 1997 se interpusieron 95.

Es importante señalar que la utilización de este mecanismo procesal ha beneficiado principalmente a los municipios. Éstos se han podido defender de las limitaciones o imposiciones que han intentado llevar a cabo en su perjuicio algunos gobiernos estatales.¹⁵⁶ Pero no sólo ellos han sido los beneficiados. Gradualmente cada vez más actores políticos se involucran en el uso de controversias constitucionales. Con el paso del tiempo se ha ganado experiencia en la presentación de casos más sólidos por invasión de jurisdicciones. La creciente competitividad entre los partidos políticos, la interacción cada vez más frecuente entre los diferentes niveles del gobierno, así como la alternancia del poder en gobiernos estatales (desde 1989), han hecho que las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, sean cada vez más utilizadas para la defensa de la autonomía y la jurisdicción garantizadas en la Constitución. Actualmente la vía legal se ha vuelto la ruta más común para resolver situaciones de estancamiento político.

Con estos mecanismos procesales, el Poder Judicial de la Federación, cada vez más, puede involucrarse directamente en la revisión de decisiones adoptadas por las instituciones de gobierno, –ya sea conforme a los procedimientos, o incluso por el voto de la mayoría–, para garantizar que los otros poderes respeten los principios de gobierno que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por primera vez en la historia del país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación está decidiendo sobre casos de inconstitucionalidad de resoluciones federales o leyes. La suspensión de la ejecución de la “ley Televisa” es un ejemplo de ello.

2. RESOLUCIÓN JUDICIAL Y NO POR “VÍAS POLÍTICAS”

El jueves 4 de mayo de 2006, un grupo plural formado por 47 senadores (encabezados por los ex senadores Javier Corral Jurado del PAN, Manuel Bartlett Díaz del PRI y César Raúl Ojeda Zubieta del PRD) interpusieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (del Poder Judicial de la Federación) el recurso jurídico de Acción de Inconstitucionalidad en contra del Decreto de Ley que reformaba parcialmente la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión, con el fin de solicitar la anulación de la aplicación de las reformas, por considerarlas violatorias de los artículos 1, 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y contrarias al interés público.¹⁵⁷

Esta acción significó un ejercicio de impugnación, en la que una parte del Congreso de la Unión –equivalente al 36.7 por ciento del total de los representantes de cuatro partidos del

¹⁵⁶ El 93 por ciento de controversias interpuestas ante el Pleno de la Corte entre 1995 y 1998, tenía como partes a un municipio litigando contra un gobierno estatal.

¹⁵⁷ Véase notas periodísticas: “Senadores afinan recursos contra ley de medios”. *El Universal*, 17 de abril del 2006; “Senadores logran votos necesarios para controversia”. *El Universal*, 11 de abril del 2006; “Prevén que Corte declare nulas las reformas”. *El Universal*, 27 de abril del 2006; “Presentarán recurso contra la Ley de radio y televisión”. *Milenio Diario*, 3 de mayo del 2006; “Buscan anular Ley Televisa”. *Reforma*, 4 de mayo del 2006; “Revisan ministros Ley Televisa”. *Reforma*, 10 de mayo del 2006; “Admite la Corte impugnación a las reformas de ley de radio y televisión”. *Milenio Diario*, 10 de mayo del 2006.

Senado de la República- demandó jurídicamente a otra parte.¹⁵⁸ La Acción de Inconstitucionalidad no se dirigió contra las empresas de televisión que la respaldaron, sino contra el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo de la Federación. Los demandantes argumentaron la identificación de 21 violaciones a 27 artículos constitucionales (tanto en contenido como en forma), así como a otras leyes secundarias, en las reformas aprobadas en materia de medios de comunicación.¹⁵⁹ Para Esteinou:

“Los fundamentos de dicha acción de inconstitucionalidad no se basaron en tesis políticas, sociales, o ideológicas, sino en argumentaciones rigurosamente jurídicas que denunciaron, por una parte, lo ‘viciado’, mañoso, arbitrario, ilegal y ‘desaseado’ del procedimiento legal, que se adoptó para aprobar la ley; y por otra, 21 violaciones flagrantes de 27 artículos de la Constitución Política Mexicana que produjo tal normatividad” (2006: 98).¹⁶⁰

La Acción de Inconstitucional representó a 29 entidades de las 32 de la República Mexicana, y contó con el apoyo de 110 diputados del PRI y del PRD,¹⁶¹ del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas,¹⁶² de la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC),¹⁶³ de la organización Fuerza Ciudadana A. C.,¹⁶⁴ del Frente Nacional Ciudadano de Rechazo a la Ley Televisa, y por diversas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y movimientos sociales.¹⁶⁵

El despacho *Zambrano & Madrazo Abogados* representó jurídicamente a la minoría calificada de senadores que presentaron la acción de inconstitucionalidad *probono*, es decir sin cobrar honorarios.¹⁶⁶

La Acción de Inconstitucionalidad (26/2006) es un documento de 147 páginas que solicita la suspensión legal de las modificaciones realizadas a las leyes federales de Radio y Televisión, y Telecomunicaciones. A continuación se presenta un cuadro que muestra una síntesis de las violaciones a la constitución, que identificaron los legisladores que presentaron la Acción de Inconstitucionalidad (26/2006):¹⁶⁷

¹⁵⁸ Los senadores que impugnaron estuvieron distribuidos de la siguiente manera: 15 senadores del PRI, 16 del PAN, 15 del PRD y 1 de Convergencia, en periódico *La Jornada*, de mayo del 2006.

¹⁵⁹ Véanse notas periodísticas: “Los senadores opositores a la *Ley Televisa* presentarán hoy inconformidad en la Corte”. *La Jornada*, 4 de mayo del 2006; “Buscan anular Ley Televisa” *Reforma*, 4 de mayo del 2006; “Apoyan 40 % de los senadores que se declare inconstitucional a la *Ley Televisa*”. *La Jornada*, 5 de mayo del 2006.

¹⁶⁰ “El Recurso de Inconstitucionalidad y la Organización de la Sociedad Civil” 23 de abril de 2006.

¹⁶¹ “Apoyan 110 diputados parar la ley en la Corte”. *Reforma* 30 de abril del 2006.

¹⁶² “Presentarán recurso contra la ley de radio y televisión”. *Milenio* 30 de abril del 2006.

¹⁶³ “Buscan apoyo de gobiernos locales para el juicio en la Corte”. *El Universal*, 7 de mayo del 2006.

¹⁶⁴ Para mayor información véase Corral, Javier. 2006. “Sociedad civil exige a Corte invalidar las reformas”. *El Universal* 7 de mayo.

¹⁶⁵ Véase Gómez, Ricardo. 2006. “La Corte recibe recurso contra la ley de radio y televisión” periódico *El Universal* 5 de mayo.

¹⁶⁶ El caso lo llevaron específicamente los especialistas José Luís Zambrano Porras, Alejandro Madrazo Lajous y Mariana Benítez Tiburcio.

¹⁶⁷ El documento completo de la Acción de Inconstitucionalidad (26/2006) puede consultarse en los archivos de la SCJN o por Internet: www.scjn.gob.mx.

Cuadro 14. Violaciones constitucionales, según la Acción de Inconstitucionalidad (26/2006)

Violaciones constitucionales, según la Acción de Inconstitucionalidad (26/2006)	
1	El decreto contravino los artículos 16, 70 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo que prevén los artículos 135, 136, 137 y 140 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; que modificó el texto de dos artículos contenidos en la misma, sin haber seguido el procedimiento previsto por los preceptos constitucionales antes precisados.
2	El primer párrafo del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones adicionado por el Decreto de reformas de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Ley Federal de Radio y Televisión, es violatorio de los <i>artículos 16, 49 y 89</i> de la constitución, por la creación de un órgano de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Comisión Federal de Telecomunicaciones COFETEL) que invade la esfera de competencia del Poder Ejecutivo.
3	Los artículos 9-C y 9-D de la Ley Federal de Telecomunicaciones adicionados, son violatorios de lo dispuesto por los <i>artículos 16, 49, 89, 90 y 133</i> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4	Los artículos 4 y 5 transitorios de la Ley Federal de Telecomunicaciones y el 2 transitorio de la Ley Federal de Radio y Televisión, creados violan lo dispuesto por los <i>artículos 16, 49 y 89</i> de la constitución al vulnerar el principios de división de poderes (16), el de supremacía constitucional (49) y el principio de legalidad expresada en los artículos 11, 16, 17,26 y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
5	El artículo 2 transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones es violatorio de los <i>artículos 16, 40, 80, 81 y 83</i> de la Constitución. Los tiempos para el nombramiento de los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones por parte del Presidente de la República, son inconstitucionales por constituir un ejercicio transexenal del poder.
6	El artículo 2 transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, es violatorio de lo dispuesto por los artículos 1, 5 y 13 de la constitución, al prever la inelegibilidad de los actuales comisionados para integrar la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Vulnera el principio de libertad de trabajo, transgrede en principio de igualdad y contraviene la prohibición impuesta al Congreso de la Unión de crear leyes privativas y violenta el principio de la división de poderes.
7	El trato preferencial que se consigna en el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, constituye acciones de discriminación entre concesionarios al evitar la concurrencia y libre competencia, y fomenta la concentración de los servicios de telecomunicación.
8	El artículo 9-A, fracción XI de la Ley Federal de Telecomunicaciones adicionado es violatorio de lo dispuesto por los <i>artículos 10, 14, 16, 27 y 28</i> constitucionales, por que desacata el principio de igualdad al establecer diferenciaciones o trato desigual entre concesionarios; vulnera los principios de seguridad jurídica y legalidad, al crear cargas adicionales a los concesionarios de las redes públicas de telecomunicaciones; y transgrede el régimen concesionario para la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes de la Nación, previsto en los artículos 27 y 28 constitucionales.
9	El artículo 9-A, fracción XII de la Ley Federal de Telecomunicaciones es violatorio de lo dispuesto por los <i>artículos 14, 16 y 90</i> constitucionales porque transgrede el principio de legalidad y el régimen de delegación de facultades al otorgar facultades a la COFETEL.
10	El artículo 9-A, fracción XIV de la Ley Federal de Telecomunicaciones, violenta los <i>artículos 16 y 89</i> , fracción X de la constitución, en relación con lo que establece el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al facultar a la COFETEL para intervenir en asuntos internacionales en materia de telecomunicaciones, que corresponde por atribución expresa al Ejecutivo Federal.
11	El artículo 9-A, fracción XVI de la Ley Federal de Telecomunicaciones, es violatorio de lo dispuesto por los <i>artículos 49 y 89</i> de la constitución por conferir a la COFETEL facultades que competen a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en materia de radio y televisión.

12	La “ley Televisa” violenta los <i>artículos 25, 27 y 28</i> de la constitución, al privar al Estado de su potestad soberana de decisión sobre las concesiones, y pierde su rectoría sobre el espectro radio eléctrico, toda vez que con las reformas, el concesionario radiodifusor será de facto, propietario de la banda de frecuencia y con una simple solicitud de servicio adicional, podrá incluso decidir la atribución de la banda de frecuencia, ignorando el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias, el Reglamento de Radiocomunicación de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y los tratados celebrados por el Estado mexicano.
13	Los artículos 17-E, 17-F, 20, 21-A de la Ley Federal de Radio y Televisión reformados por el decreto que se impugna, violentan los <i>artículos 1, 6, 14, 16, 27 y 28</i> de la constitución por transgredir los principios de seguridad jurídica, legalidad e igualdad jurídica.
14	Los artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión reformados violan lo dispuesto por los <i>artículos 1 y 2</i> de la constitución, al excluir reglamentar el servicio de la radiodifusión que prestan los pueblos y comunidades indígenas; y elimina la posibilidad de que dichas comunidades participen en la prestación del servicio de radiodifusión.
15	El decreto de reformas viola lo dispuesto por el <i>artículo 133</i> de la constitución, al contravenir los Tratados Internacionales que el Presidente de la República ha celebrado con aprobación del Senado, como son la Convención Americana de Derechos Humanos y la Declaración de Principios sobre la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los cuales prevén que las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.
16	Contraviene el <i>artículo 28</i> de la constitución, al no garantizar la libre concurrencia prevista en el precepto constitucional antes referido.
17	El artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión reformado impugna los <i>artículos 1 y 28</i> , porque prevé el refrendo de las concesiones sin licitación, con lo que difícilmente el Estado puede asegurar la eficacia en la prestación de los servicios públicos y la utilización social de los bienes concesionados.
18	Las reformas al artículo 17-E de la Ley Federal de Radio y Televisión, violenta el <i>artículo 28</i> , al establecer que uno de los requisitos que deben cumplir los interesados en participar en una licitación pública de una concesión de radiodifusión es exhibir la “solicitud de opinión favorable presentada a la Comisión Federal de Competencia”.
19	El decreto de reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Ley Federal de Radio y Televisión, es violatorio de lo dispuesto por el <i>artículo 16</i> de la constitución política de los estados unidos mexicanos, en relación con lo que disponen los artículos 6, fracción i; y del artículo 7 fracción iii, inciso x, y artículo 8 de la ley de inversión extranjera.
20	El artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión del decreto de reformas que se impugna, es violatorio de los <i>artículos 1, 27, 28 y 134</i> de la constitución, que establecen como potestativo el que el estado imponga una contraprestación por el uso del bien del dominio público de la nación para prestar servicios de telecomunicaciones por medio de las bandas de frecuencias atribuidas a la radiodifusión.
21	El artículo 79-a de la Ley Federal de Radio y Televisión es violatorio del <i>artículo 41</i> de la constitución que sólo reconoce a los partidos políticos con derecho de acceso a los medios de comunicación para fines de propaganda electoral. También viola el artículo 48 fracción 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales que reglamenta el anterior precepto constitucional que prohíbe a los candidatos contratar publicidad en los medios de comunicación.

El trabajo de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación comenzó alejado del contexto electoral y en medio de una campaña de desprestigio hacia algunos de los legisladores que promovieron la Acción de Inconstitucionalidad. Televisa buscó desprestigiar a los ex legisladores Javier Corral y de Manuel Bartlett en sus noticieros televisivos y

radiofónicos.¹⁶⁸ Por su parte, TV Azteca, a través de su publicación *Vértigo*, desestimó el trabajo de los ministros de la SCJN. Equiparó la propuesta de trabajo de la “ley Televisa” del ministro Aguirre Anguiano, con la represión a los estudiantes en 1968: “Hoy México enfrenta un ataque a la democracia, la postura asumida por el ministro Salvador Aguirre Anguiano, representa un severo golpe a la democracia y a la libertad que tanto esfuerzo a costado a México, un retroceso al desarrollo político del país de consecuencias incalculables para nuestra democracia”.¹⁶⁹ Los ex senadores Manuel Bartlett y Javier Corral fueron descalificados en repetidas ocasiones en el noticiero estelar de esta televisora (“Hechos”).¹⁷⁰ Además, la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) advirtió en un boletín de prensa que, si la SCJN declara inconstitucional el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, la radio, pública y privada, no podrá modernizarse.¹⁷¹ Javier Tejado Dondé, abogado de Televisa, se pronunció en el mismo sentido.¹⁷²

Varios políticos, entre ellos el entonces senador Pablo Gómez y Santiago Creel Miranda, que fuera Secretario de Gobernación durante el gobierno de Vicente Fox, declararon públicamente haber aprobado iniciativa “bajo presión”, es decir, determinados por el contexto electoral de 2006. Éste último, en entrevista radiofónica al noticiero “Hoy por hoy” de la periodista Carmen Aristegui, señaló: “Una ley que se aprueba de la manera como ésta se llevó a cabo, en medio de una elección, prácticamente sometiendo a los candidatos y los partidos a su aprobación, en medio de una negociación de espacios publicitarios, no es la manera para aprobar una ley”.¹⁷³

Creel reconoció que la “ley Televisa” se impulsó en el Congreso de la Unión, en un clima de presión producto del tiempo electoral. Justo cuando “los partidos estaban involucrados en una intensa campaña que requería los espacios televisivos, y ello dio como resultado una legislación ‘con muchos defectos’”.

¹⁶⁸ Joaquín López Dóriga, titular del noticiero estelar de Televisa acusó a Javier Corral de no cubrir un adeudo de su partido (PAN) con una filial de la televisora, por publicidad contratada en 2004, cuando él fue candidato a la gobernatura de Chihuahua. Véase Becerril, Andrea. 2007. “Televisa difunde mentiras para golpear y presionar a Javier Corral, aseveran”. *La Jornada*, 26 de mayo.

¹⁶⁹ Véase: revista *Vértigo*, *Historias de poder*. 14 de mayo de 2007. México: Grupo Editorial Diez, S. A. de C. V.

¹⁷⁰ El 21 de mayo de 2007, su conductor Javier Alatorre afirmó: “Un grupo liderado por Javier Corral y Manuel Bartlett [...] ha buscado poner freno a la modernización del país [...] y lo que es peor, ahora encuentran eco en el magistrado Salvador Aguirre Anguiano”.

¹⁷¹ Villamil, Jenaro. 2007. “la ley Televisa’, operación torniquete”. *Proceso*, junio.

¹⁷² “La ‘ley Televisa’ revanchismo concertado”. *Proceso*, 17 de junio de 2007.

¹⁷³ Véase: MVS Noticias primera emisión 102.5 FM, 22 de abril de 2009.

2. 1. El debate constitucional de las normas

El 4 de mayo de 2006, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) recibió la Acción de Inconstitucionalidad (26/2006) interpuesta por un grupo de legisladores. Se designó al ministro Salvador Aguirre Anguiano como el responsable de elaborar el proyecto de sentencia sobre el recurso jurídico.¹⁷⁴

Pocos días después, el nueve de mayo, la SCJN anunció públicamente que su dictamen podría darse a conocer entre los meses de julio y agosto de ese año; sin embargo, la resolución se conoció hasta el 7 de junio de 2007, poco más de un año después.¹⁷⁵

El 21 de mayo de 2007 comenzó el proceso de revisión de la constitucionalidad del Decreto de ley que modificaba parcialmente las leyes federales de Radio y Televisión, y la de Telecomunicaciones. Pudo seguirse desde los canales de televisión del Congreso de la Unión y del Poder Judicial de la Federación, que transmiten por sistema de televisión cerrada; asimismo, por la página de Internet de la SCJN (www.scjn.gob.mx), y a través del portal de Internet de *Terra*, frente a una limitada cobertura en medios de comunicación electrónicos comercial.

En la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad en contra del Decreto de Ley que reforma las leyes federales de radio y televisión, y de telecomunicaciones participaron nueve de los once ministros que integran el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia (Ministro Presidente), Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, José Fernando Franco González Salas, Genaro David Góngora Pimentel, Margarita Beatriz Luna Ramos, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza, Sergio Armando Valls Hernández.¹⁷⁶ No participaron los ministros José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo. El primero se declaró impedido de participar en el juicio de acción inconstitucional, por haber sido asesor de los senadores que impugnaron el Decreto de Ley y solicitó su exclusión de participación.¹⁷⁷ El segundo solicitó licencia para abstenerse de formar parte del pleno, argumentando motivos de salud.

¹⁷⁴ Los nombres de los magistrados que discutieron la Acción de Inconstitucionalidad pueden consultarse en el anexo 5. 1.

¹⁷⁵ El ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano fue el responsable de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la redacción final del dictamen a la acción de inconstitucionalidad.

¹⁷⁶ Para declarar inconstitucional una reforma se requiere de la aprobación de la mayoría, que se logra con los votos de ocho de los once ministros.

¹⁷⁷ Este ministro, antes de integrarse a la Corte, en 2002 siendo académico del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), tuvo dos contratos de prestación de servicios con la Comisión de Comunicaciones de la Cámara de Diputados y la Dirección General de Política de Telecomunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para analizar la constitucionalidad de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Así, durante más colaboró con los entonces senadores Corral, Raymundo Cárdenas y Jesús Ortega del PRD y Oscar Cantón del PRI, todos promotores de la acción de inconstitucionalidad.

El catorce de mayo de 2007, en el preámbulo del juicio sobre la constitucionalidad de las reformas a las leyes federales de Telecomunicaciones, y de Radio y Televisión, comenzaron las audiencias públicas, con el objetivo de que los ministros pudieran recabar información técnica sobre las implicancias de las reformas parciales que pretendía aplicar el Decreto de Ley en cuestión. En ellas participaron los ex senadores que presentaron la acción de inconstitucionalidad, algunos representantes de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), técnicos especialistas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y del Instituto Politécnico Nacional (IPN).

Durante tres días, seis peritos (tres del Instituto Politécnico Nacional y tres de la UNAM) explicaron a los ministros aspectos técnicos sobre telecomunicaciones y nuevas tecnologías. En síntesis, los expertos expusieron que el avance tecnológico hacia sistemas digitales de transmisión permitirá no sólo ofrecer más servicios en un mismo canal, sino que la liberación de múltiples canales, puede ser concesionados a empresas diferentes a las que hoy controlan el espectro televisivo, Televisa y Televisión Azteca.

Al término de estas sesiones de consulta técnica, inició el juicio de acción de inconstitucionalidad. El debate se desarrollo en ocho sesiones públicas realizadas los días 21, 22, 24, 28, 29, 31 de mayo, 5 y 7 de junio de 2007.¹⁷⁸

El 21 de mayo de 2007 se desarrolló la primera sesión del juicio de acción de inconstitucionalidad, con la presentación del Proyecto de Sentencia elaborado por el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

El Pleno de la SCJN sesionó por segunda ocasión el 22 de mayo de 2007. El ministro Salvador Aguirre Anguiano presentó su proyecto de sentencia con un discurso en el que advirtió:

“No saben de lo que estamos hechos, para cumplir con nuestras enmiendas no pagamos costo político alguno, estamos prestos a realizarlas, a desahogarlas sin ideologización ni politización partidista, simplemente conforme a nuestra convicción, imparcialmente, sin estridencias, tal y como está previsto en la Constitución, sin preocupaciones de otras políticas, de eso estamos hechos”.¹⁷⁹

Además, añadió que el trabajo de los ministros de la SCJN respecto a la “ley Televisa”, trataría de “determinar si la ley impugnada específicamente a algunos de los artículos del decreto que la modificó, si éstos respetan o no los principios constitucionales de equidad, la

¹⁷⁸ Los ministros se reunieron durante los cinco días de esa semana, entre las diez de la mañana a tres de la tarde. Normalmente los jueces de la SCJN debaten solo tres días y entre las once de la mañana a la una de la tarde.

¹⁷⁹ Helguera, Cecilia. 2007. “Si la corte frena la ley Televisa habrá retroceso, según Cofetel; el ministro Aguirre Anguiano responde que resistirán presiones de televisoras”. *La Crónica de Hoy* miércoles 23 de mayo.

no discriminación, la concurrencia económica y la rectoría del Estado”.¹⁸⁰ Al final de esa jornada de revisión constitucional, los ministros determinaron que el Congreso de la Unión está facultado para crear órganos desconcentrados.

La tercera reunión se celebró el 24 de mayo de 2007. En ella, los ministros dictaminaron inconstitucionales varios artículos de la “ley Televisa”. El primero fue el nombramiento escalonado de los integrantes de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL). Otro fue el tercer párrafo del artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Radio y Televisión. También consideraron que el Senado tiene facultades para crear órganos desconcentrados de la administración pública federal, como la COFETEL. Esta decisión fue muy importante, por su contribución al proceso de democratización de los órganos de gobierno, más allá de los procesos electorales. Los ministros se vieron en la necesidad de definir la competencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo respecto a órganos como la COFETEL. Asimismo, en forma unánime, los ministros fallaron que en caso de que el pleno resuelva invalidar el artículo 9-C de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT), “que establece que los comisionados de la COFETEL son designados por el Ejecutivo y que el Senado podrá objetarlos por mayoría, el ordenamiento quedaría sin efecto y se tendrían que designar nuevos integrantes de la comisión”.¹⁸¹

En la cuarta sesión (del 28 de mayo) se discutió uno de los puntos centrales de la Acción de Inconstitucionalidad. La fracción A del artículo 28, de la Ley Federal de Radio y Televisión, que permitía a los concesionarios ofrecer servicios adicionales de telecomunicaciones, sin participar en procesos de licitación, y sin pagar al gobierno por la prestación de servicios adicionales. El intenso debate confrontó las posturas de los ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro Góngora Pimentel, en torno a si debía prevalecer la violación a la libre competencia sobre la del derecho a la libre expresión y acceso equitativo a los medios, como planteó el segundo. Al final de la discusión los ministros establecieron que el artículo 28 de la Ley Federal de Telecomunicaciones como aparece en el Decreto de Ley puesto a revisión, viola los artículos 1, 6, 25, 26 y 28 de la Constitución, pues atenta contra los derechos de igualdad y libertad de expresión, restringe la rectoría económica del Estado, favorece la formación de monopolios y la concentración de los medios de comunicación en manos de los concesionarios actuales.

¹⁸⁰ Corral, Javier. 2007. “Estocada a la ‘ley Televisa’” en revista *Zócalo*, junio.

¹⁸¹ Aranda, Jesús. 2007. “El Senado con facultades para crear órganos como la COFETEL, dice la SCJN”. *La Jornada*, 25 de mayo.

El 29 de mayo tuvo lugar la quinta sesión. En ella los ministros de la SCJN dictaminaron inconstitucional la fracción primera del artículo 20 de la Ley Federal de Radio y Televisión, respecto a la discrecionalidad en el otorgamiento de concesiones y permisos. Sobre esto, el ministro Mariano Azuela apuntó:

“vemos lo que corresponde a los concesionarios y permisionarios, nos vamos a dar cuenta de algo que a mi me parece verdaderamente curioso; que lo comercial, lo que es para especular y para ganar dinero, todo es clarísimo, todo, finalmente, establece ¡claro!, la licitación por subasta, [...] pero, ahí, hay algo nítido y un trato muy distinto a los permisionarios [...] se establece un régimen de una televisión fuerte, importante, digitalizada que es la comercial, y una televisioncita modestamente altruista, para cumplir con las grandes finalidades que se establecen en la ley de radio y televisión. Que hay desigualdad” (en *Revista Zócalo*, 2007).

Con esta decisión, los ministros anularon los apartados de la Ley Federal de Radio y Televisión que otorgaban facultades discrecionales a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para otorgar los permisos que instituciones educativas y organizaciones no gubernamentales, entre otras agrupaciones, le soliciten para prestar el servicio de radiodifusión.

El 31 de mayo, en la sexta sesión, se declaró inconstitucional la fracción segunda del artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión, que preveía que los titulares de una concesión pudiera obtener el refrendo automático de ésta, sin necesidad de competir contra terceros, con preferencias (por antigüedad), y sin que existiera algún procedimiento público de por medio. La discusión se centró en el último tramo del artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión, que se refiere al refrendo de concesiones de manera automática y sin necesidad de licitación, ya que la otra parte del artículo, que alude a que las concesiones de 20 años, fue materia de otra discusión. Al final de la sesión los ministros consideraron inconstitucional el mecanismo de subasta que aprobó el Congreso de la Unión en 2006, para las licitaciones de las concesiones de radio y televisión. La explotación del espacio radioeléctrico mediante concesiones por periodos de 20 años, fue considerada violatoria de la constitución. Los ministros dictaminaron inconstitucional este plazo de tiempo, porque afecta la rectoría del Estado sobre el espectro radioeléctrico y constriñe el derecho a la igualdad de los concesionarios de telecomunicaciones.

El único punto del artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión que no se modificó durante la revisión constitucional es el relativo al derecho que tienen los actuales concesionarios de que el gobierno les dé preferencia sobre otros particulares que compitan en la licitación por el espacio radioeléctrico. La mayoría de los ministros opinó que esta situación resulta inconstitucional; sin embargo, la votación no reunió los votos necesarios para declararla así. Se recabaron seis votos, de los ocho necesarios.

La séptima sesión de trabajo de revisión de la sentencia de inconstitucionalidad de la SCJN, se realizó el 5 de junio. Allí se determinó inconstitucional las modificaciones al artículo 17–E de la Ley Federal de Radio y Televisión, referente a la licitación de frecuencias a través de subasta pública. Esta porción del artículo establecía necesaria la solicitud de opinión favorable a la Comisión Federal de Competencia (COFECO), para la participación en el proceso de licitación de concesiones de radio y televisión. También se resolvieron inconstitucionales las modificaciones al artículo 9–C de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que incapacitaba al Senado de República de objetar los nombramientos de los comisionados de la Comisión Federal de Competencia (COFETEL) que realizara el Ejecutivo. Por unanimidad, los ministros también declararon inconstitucional el fragmento G del artículo 17 de la Ley Federal de Radio y Televisión, que establecía una definición de concesiones por licitación a través de subasta pública, que violaba seis artículos de la Constitución. La redacción de la llamada “ley Televisa” favorecía sólo a los grandes grupos con poder económico, mientras el Estado renunciaba a ejercer su facultad como garante de la libertad de expresión y el derecho a la información.

El 7 de junio se llevó a cabo la octava y última sesión, en la que los ministros no discutieron el contenido del Decreto de Ley, contra el que se interpuso la Acción de Inconstitucionalidad. En ella, los ministros ratificaron las votaciones de las siete sesiones anteriores y dieron a conocer los resultados de las deliberaciones. De forma sintética, puede afirmarse que los ministros declararon “parcialmente procedente y parcialmente fundada” la acción de inconstitucionalidad 26/2006, que interpusieron 47 senadores de la LIX Legislatura en contra del Decreto que modificaba las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión.

2. 2. Sentencia constitucional

En ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia fue el encargado de definir públicamente la postura de los ministros de la SCJN que participaron de la revisión constitucional a la denominada “ley Televisa”, que demandaba la Acción de Inconstitucional. Comenzó señalando que los magistrados estuvieron conscientes de que sus decisiones generan impacto en diversos sectores, “por ello procuramos la mayor transparencia y apertura en nuestra forma de discutir y resolver”. A continuación, parte de su discurso:

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación no hace política, incide en la política, pero de manera absolutamente partidista e imparcial. No somos un árbitro de la práctica parlamentaria, sino un tribunal constitucional que debe velar por el estado de derecho bajo los principios que rigen a todos los poderes públicos, incluyendo al propio Poder Judicial de la Federación”.

“La conveniencia de expedir o modificar leyes corresponde única y exclusivamente a la representación democrática depositada en el Legislativo. El control de la constitucionalidad de las normas es nuestra función”.¹⁸²

¹⁸² El texto completo puede consultarse en: www.scjn.gob.mx mensaje del ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al cierre de las deliberaciones de

El ministro reconoció que, a pesar de que los argumentos difirieron entre sí, los ministros coincidieron en la inconstitucionalidad de la parte más sustancial del Decreto de Ley por el cual se modificaban parcialmente las leyes federal de Radio y Televisión, y la de Telecomunicaciones. Al final del debate constitucional, por mayoría de votos se invalidaron los preceptos más cuestionables de las reformas a las leyes federales de radio, televisión y telecomunicaciones.

Los ministros acreditaron algunas omisiones legislativas y consideraron seis artículos, 16 párrafos y varias partes de los textos de la ley, violatorios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De forma sintética, en el juicio se determinó la invalidez de:

- 1.** Los preceptos que permitían la discrecionalidad en contra de los medios permisionados (artículo 20 de la LFRT).
- 2.** El refrendo automático de las concesiones (segunda porción normativa del artículo 16 de la LFRT).
- 3.** La presentación de sólo una opinión favorable de la COFECO y no de un dictamen formal (artículo 17- E de la LFRT).
- 4.** La imposibilidad de objeción del Senado de la República para los miembros de la COFETEL que nombre el presidente (artículo 9- C de la LFC).
- 5.** La subasta como criterio determinante en el otorgamiento de concesiones (artículo 17–G).
- 6.** El plazo fijo de veinte años para la duración de las concesiones (primera porción del artículo 16 de la LFRT).
- 7.** La posibilidad de que los concesionarios de radio y televisión brinden servicios adicionales de telecomunicaciones, con el solo hecho de solicitarlo y sin pagar una contraprestación (artículos 28 y 28–A de la LFRT).

Destaca que los ministros dictaminaron que, en el proceso legislativo de reformas a las leyes federales de Radio y Televisión, y Telecomunicaciones no hubo violaciones constitucionales por parte del Congreso de la Unión. Sin embargo, de forma integral o parcial, la resolución de la SCJN afectó profundamente ocho artículos de los 16 que impugnados los senadores. Con ello, se establecieron jurídicamente parámetros insoslayables para la renovación del marco

la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 (Ley Federal de Telecomunicaciones y Ley Federal de Radio y Televisión), dirección general de comunicación social, 2 de junio de 2007.

jurídico de los medios electrónicos en México.¹⁸³ La sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad, de forma general, eliminó el proceso de subasta de las concesiones, el refrendo automático de las mismas, la objeción del Senado de los miembros de la COFETEL, el periodo de 20 años de la concesión, además de los artículos que permitían la obtención de servicios extras digitales por el mismo espectro, además que se hizo hincapié que la Ley omitía mandatos de igualdad en los medios reglamentado en el artículo 2 de la Constitución. La SCJN no se pronunció en contra de las licitaciones. La mayoría de los ministros consideraron que éstas se encuentran previstas en el artículo 134 de la propia Constitución.¹⁸⁴ Sin embargo, resolvieron que los concesionarios tienen que someterse a la revisión de las autoridades, quienes deben verificar si éstos han cumplido con sus compromisos de inversión, y si el gobierno debe o no cobrar una nueva contraprestación por el refrendo. En síntesis, los ministros de la SCJN eliminaron la perpetuidad de las concesiones y el refrendo automático, en estricto apego al texto constitucional. Además, establecieron una mayor vigilancia sobre ello y concedieron un amplio margen de discrecionalidad al Estado para permitir el acceso a otros participantes.

Por otra parte, la SCJN no prohibió a los concesionarios ofrecer servicios adicionales. Sin embargo, resolvió que los concesionarios deberán solicitar una autorización para darlos, y el gobierno deberá recibir un pago por ello.

En resumen, la resolución de la Corte generó las condiciones necesarias para que en materia de medios de comunicación, se establezca un reequilibrio de poderes formales y fácticos. En términos particulares, la sentencia dictaminó inconstitucionales (en su totalidad y por unanimidad) los artículos 28 y 28-A de la LFRT. En estos artículos, a juicio de los demandantes, se establecía un régimen de privilegios para los concesionarios de televisión, a quienes se permitía prestar servicios adicionales en telecomunicaciones (Internet, telefonía celular, transmisión de voz y datos, entre otros) sin necesidad de licitación pública, y sin realizar el pago de una contraprestación al Estado, por ello.

¹⁸³ Quince días después de la notificación oficial a la Cámara de Senadores, al Ejecutivo Federal, a los ex senadores que presentaron la demanda de inconstitucionalidad y a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), la resolución definitiva de la nombrada ley Televisa, redactada por el Ministro Presidente Salvador Aguirre Anguiano, fue necesario que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobara el 26 de agosto de 2007 una “aclaración de sentencia” porque el documento contenía errores sobre el orden de algunas disposiciones aprobadas por el pleno, que no se modificó el sentido del fallo de inconstitucionalidad de las reformas y en la que se incluyeron los votos particulares y concurrentes que hicieron los ministros a lo largo de la discusión.

¹⁸⁴ Técnicamente, la licitación es el género y la subasta es la especie. En la Ley Federal de Telecomunicaciones no se habla de subasta, si no de de licitación.

Los ministros también declararon inconstitucionales, (y por ello se derogaron), los párrafos del artículo 9-C de la LFT, y el 16 de la LFRT, que permitían otorgar concesiones por 20 años y con refrendo automático, con lo que los empresarios prácticamente se garantizaban la perpetuidad de las mismas. Asimismo, declararon invalidez constitucional sobre las fracciones 14 y 16 del artículo 9 A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, con lo que concedieron a la COFETEL intervención de carácter internacional, en el ámbito de las telecomunicaciones. Igualmente invalidaron un tramo de los artículos 9-C de la Ley Federal de Radio y Televisión, y el segundo transitorio, párrafo tercero de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que facultaba al Senado a objetar los nombramientos de los integrantes de la COFETEL designados por el Ejecutivo federal, que establecían que no serían elegibles a esa comisión, quienes ocuparan el cargo de comisionados antes de la entrada en vigor de la “ley Televisa”.

Se aprobó por ocho votos a favor y uno en contra (el único ministro que votó diferente a sus compañeros fue Salvador Aguirre Anguiano) la inconstitucionalidad respecto al segundo párrafo del artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión. Con ello, se anuló la disposición que preveía que las concesiones fueran de 20 años e impidió a los concesionarios el refrendo “automático” de sus concesiones, las cuales debería ser por licitación pública. Sin embargo, el refrendo de la primera parte de este artículo 16, que refiere que a los actuales concesionarios, se les otorga el derecho a que el gobierno les dé preferencia sobre otros particulares, que compitan en la licitación por el espacio radioeléctrico, se dictaminó como constitucional. La mayoría de los ministros opinó lo contrario, sin embargo solo consiguió seis de los ocho de los votos requeridos.

También se anuló la subasta pública (contenida en el artículo 17-G) como criterio único para otorgar concesiones de radio y televisión, y la sola presentación de “solicitud de opinión favorable, presentada” a la Comisión Federal de Competencia (COFECO). Con la invalidez de la fracción V del artículo 17-E, será indispensable la opinión favorable de la COFECO, y no la mera solicitud a ese órgano antimonopolio, para el otorgamiento de concesiones.

De igual forma, se declararon inconstitucionales parte de las fracciones primera y tercera del artículo 20 de la Ley Federal de Radio y Televisión, que daban facultades discrecionales a la autoridad para otorgar o no permisos de radiodifusión a organismos sociales, educativos, experimentales y comunitarios, porque violan el principio de seguridad jurídica establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la discrecionalidad y el trato diferenciado para dar permisos a concesionarios y permisionarios.

Entre los artículos que los ministros reconocieron como válidos están los que establecen un trato diferenciado a concesionarios y permisionarios de frecuencias de radio y televisión. Esta situación otorga la preferencia a los actuales empresarios del ramo, de refrendar las concesiones, por no considerarse inconstitucional. Los ministros tampoco consideraron violatorio los mecanismos de integración de la COFETEL que establecía la “ley Televisa”. Por lo tanto permaneció la validez sobre los nombramientos escalonados de los integrantes de la COFETEL y el hecho de que sean nombrados y removidos únicamente por el Ejecutivo Federal.

El pleno de la SCJN rechazó declarar inconstitucional “por omisión” la “ley Televisa”, al no incluir un marco normativo para que los pueblos y comunidades indígenas puedan adquirir y administrar medios de radiodifusión. En la mayoría de los artículos que quedaron vigentes hubo opiniones encontradas, pero no se alcanzaron los ocho votos para anular dichos preceptos.

Incluso los ministros excluyeron de su proceso de análisis de inconstitucionalidad, las 55 observaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (institución que encabeza el sector), debido a que la *litis* de la demanda se limita a las presuntas violaciones a la Constitución denunciadas por los legisladores.¹⁸⁵

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hicieron su trabajo de revisión legislativa ajenos a disputas electorales para ratificar sus cargos, por lo que, sin presiones, evitaron que los poderes fácticos mediáticos suplantaran o subordinaran al Poder Judicial. El Poder Judicial de la Federación, y específicamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al no estar relacionados directamente con estos procesos electivos, estuvieron en posibilidad de aplicar su potestad de poder público republicano autónomo, fundamentado sobre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁸⁶ El Ministro Presidente de la Corte, Guillermo Ortiz Mayagoitia, en un inusual discurso, al dar a conocer la resolución del ejercicio de revisión constitucional, sostuvo que, en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no estuvo presente ningún interés particular, sino la exclusiva finalidad de garantizar la supremacía constitucional. Precisó que la legislación sigue vigente y continúa

¹⁸⁵ Alva, Alma Rosa. 2007. “La gran ganadora”. *Revista Mexicana de Comunicación* No. 103. febrero / marzo.

¹⁸⁶ Véanse: “Van senadores a la SCJ” 1 de mayo de 2006 en www.senadorcorral.org; “Queda en manos de la Suprema Corte la ley de medios”. *El Financiero*, 5 de mayo de 2006; “Presentan 47 senadores acción de inconstitucionalidad contra Ley de Radio y TV”. *Milenio Diario*, 4 de mayo del 2006; “Defenderán controversia ante ministros”. *El Universal*, 9 de mayo de 2006; Javier Corral “La opción moral”. *El Universal*, 9 de mayo de 2006; “Legisladores confían en una victoria jurídica”. *La Jornada*, 10 de mayo de 2006; “Acepta Corte controversia acerca de Ley de Radio y Televisión”. *El Economista*, 10 de mayo de 2006.

su aplicación, pero sin los artículos que fueron invalidados, lo que le da plena certeza jurídica a la resolución. Finalmente, ordenó notificar la resolución a las partes involucradas y a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), sin tener que esperar a que se integren al expediente los votos particulares y concurrentes de los ministros.¹⁸⁷

La Sentencia de Inconstitucionalidad que dictó la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la “ley Televisa”, más allá de la importancia de invalidar la norma, constituye un reposicionamiento de la función de control constitucional del Poder Judicial de la Federación. Creo un vacío jurídico en materia de medios de comunicación, que deberá ser rellenado por el Congreso de la Unión, ya que “no era papel de la Corte juzgar sobre la inconstitucionalidad de algunas disposiciones de la llamada ley Televisa y luego legislar para subsanar los vacíos generados” (Mejía, 2007: 2).

Es importante destacar que la resolución de los ministros de la SCJN a la Acción de Inconstitucionalidad a la “ley Televisa”, se emitió en contra de una parte de la LIX Legislatura, y no calificó de ilegal el proceso de aprobación del Congreso de la Unión. El dictamen resultó de un ejercicio de revisión constitucional, alejado de presiones coyunturales. Impactó directamente a los intereses de los grupos en el poder político y económico en México. Acarreó consecuencias para el sector de las telecomunicaciones y la vida política, porque rebasó cuestiones técnicas o de administración pública, al evitar el otorgamiento de privilegios a perpetuidad a los actuales concesionarios. Estableció parámetros ineludibles para la renovación del marco jurídico de los medios electrónicos en México. Evitó la concentración y la monopolización de recursos tecnológicos, cuyos intereses se oponen a la apertura, la pluralidad, la participación, el equilibrio, y la consolidación democrática del país.¹⁸⁸ Abrió la posibilidad de establecer constitucionalmente un Estado de Derecho, que promueva el acceso igualitario a informaciones.

En este trabajo de investigación, se identifican dos efectos fundamentales de la resolución hecha por los ministros de la SCJN: a) la invalidación de reformas impuestas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como; b) la definición de conceptos sobre el marco constitucional de la radiodifusión y las telecomunicaciones, que no podrán ignorar los legisladores y la opinión pública nacional.

¹⁸⁷ Por lo regular, las sentencias de la Corte se notifican a las partes hasta que se concluye el “engrose” del asunto, es decir, cuando se integran los votos particulares y concurrentes de todos los ministros, pero en esta ocasión se decidió que los puntos resolutivos se hicieran del conocimiento inmediato de las partes.

¹⁸⁸ Véanse notas periodísticas: “Radio y televisión ante la Corte”. *El Universal*, 17 de abril de 2006; “Urgen fallo para la Ley Televisa”. *Excélsior*, 8 de mayo de 2006.

La revisión constitucional representa un adelanto en materia de medios de comunicación. “El alcance nacional de la discusión que se dio sobre el tema de los medios se atribuye a que en la actualidad se encuentra envuelto tanto en procesos político- económicos, electorales y socioculturales; [por ello] elementos esenciales para el desarrollo democrático”. (Carranza, 2009: 130) Surgió una gran cantidad de opiniones, que deberán integrar una nueva legislación acorde a preceptos democráticos esenciales. Aunque por otro lado, la resolución de la polémica –por vías no políticas- en torno a la reforma de la legislación de medios de comunicación mediante decisiones judiciales, expuso que en México, las estructuras de los sistemas electorales, de partidos políticos y del Congreso de la Unión, promueven la formación de grupos de poder político y/o económico, que tienden a defender sus propios intereses, por encima de las demandas ciudadanas. Teóricamente, en sistemas de gobierno de democracia representativa, los representantes electos toman las decisiones, y las ejecutan los oficiales nombrados, a quienes los ciudadanos delegan las tareas de gobierno; sin embargo, en México existen pocos elementos institucionales que provocan mayores incentivos y/o castigos para que los representantes se apeguen a procurar el interés general. A pesar de las importantes reformas en materia electoral, las elecciones, aún no son efectivos mecanismos de control de representación ciudadana.

Aunado a esto, sin la presencia de mecanismos constitucionales de control de los derechos de los militantes y de la estructura de la organización de los partidos políticos, no se alcanzarán prácticas democráticas en su interior.

2. 3. Consecuencias de la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad

El Poder Judicial y la Suprema Corte de Justicia de la Nación han sufrido un cambio radical, tanto en su diseño institucional como en la evolución de su interpretación. Dado que actualmente el control constitucional forma parte del debate contemporáneo, se han convertido en una balanza en la etapa de separación de poderes. Sin embargo, durante el tiempo del régimen de gobierno autoritario, la independencia del poder judicial fue escasa, ya que las normas constitucionales y el marco legal fueron escritas y se utilizaban para legitimar al régimen de gobierno de partido hegemónico. Era el PRI y no el poder judicial, quien resolvía los conflictos políticos a través de sus canales internos de negociación. “La ausencia de una auténtica competitividad política y la hegemonía absoluta del partido gobernante sobre los otros niveles de gobierno explican por qué el balance estuvo inclinado por tantos años en favor del gobierno central y en contra de la autonomía estatal y municipal” (Berruecos, 2004). Para Carbonell:

“Durante los regímenes autoritarios, los jueces dejaron de sancionar de acuerdo a la ley, las violaciones sistemáticas de los derechos humanos, [mientras que] durante los regímenes democráticamente elegidos, los jueces tendieron a representar uno de los baluartes del conservadurismo social, salvo que presiones económicas o políticas indujeran una decisión judicial de signo distinto” (*Ibid.*).

El incremento de la participación política de oposición, así como las alternancias en los gobiernos locales y más tarde a nivel federal, derivó en la necesidad de modificar el sistema judicial para establecer un estado de derecho. Algunos especialistas como Julio Antonio Ríos (2004) vinculan el efectivo surgimiento del Poder Judicial en México con el incremento en el grado de fragmentación política en los otros órganos gubernamentales. En un gobierno dividido, el proceso de creación de leyes y política públicas –que conlleva al enfrentamiento de un mayor número de obstáculos para coordinar la creación de las políticas públicas-, la relación del Poder Judicial con otros órganos de gobierno es más factible. Así, al existir mayores herramientas de control constitucional y mayor grado de fragmentación política aumenta la probabilidad de que el Poder Judicial sea capaz de tomar decisiones que afecten los intereses de los grupos de poder.

En un gobierno dividido, la existencia de un sistema de frenos y contrapesos donde el Poder Judicial tiene la facultad legal de anular leyes inconstitucionales es una condición necesaria pero no suficiente para que el Poder Judicial sea efectivo. El aumento de control de constitucionalidad de las leyes coincide con periodos de democracia en los que existen condiciones que permiten el predominio de la legalidad sobre los arreglos político-partidistas, y en donde los derechos ciudadanos no dependen de las disposiciones de los partidos con representación parlamentaria.

La democratización de un sistema de gobierno implica el establecimiento de modelos de impartición de justicia igualitaria -por parte de jueces, ministros magistrados, o consejeros de de Judicatura y carreras judiciales- que permitan superar antiguas prácticas autoritarias. No obstante, a pesar de que en México se han logrado importantes avances en la consolidación de la democracia, todavía se carece de un modelo judicial definido, falta capacitar al personal judicial, así como un acceso igualitario a la justicia.¹⁸⁹

Como respuesta a la sentencia de inconstitucionalidad 26/2006, el 7 de junio de 2007 la Junta de Coordinación Política de la LX Legislatura del Senado de la República aprobó por unanimidad un acuerdo para crear una comisión legislativa que crearía una nueva ley de radio y televisión. En ella participarían los coordinadores de los grupos legislativos, los presidentes de las comisiones de Radio Televisión y Cinematografía, Comunicaciones y Transportes, y de Estudios Legislativos y tres legisladores del PAN, dos del PRI, dos del PRD, uno del PVEM, uno de Convergencia y otro del PT.

¹⁸⁹ Boaventura de Sousa (1998) señala que “estudios revelan que la distancia de los ciudadanos en relación con la administración de justicia es tanto mayor mientras más bajo es el estrato social al que pertenecen y que esa distancia tiene como causas próximas no sólo factores económicos, sino también factores sociales y culturales, aunque unos y otros puedan estar más o menos remotamente relacionados con las desigualdades económicas” (en Carbonell, 2004).

Además, el cuatro de julio de 2007, varios legisladores y académicos formaron el Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión en el Senado de la Republica con el objetivo de revisar la legislación de telecomunicaciones y de radiodifusión. Este grupo realizó doce sesiones de audiencias llamadas Consultas Ciudadanas que transmitió el Canal del Congreso con el objetivo de “atender, puntual e integralmente, todos los resolutivos de la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y tomar como guía los principios que el Máximo Tribunal del país definió como rectores de la legislación de la materia”¹⁹⁰.

Estas audiencias se realizaron entre el 10 de octubre y el 23 de noviembre de 2007; allí participaron representantes de 17 instituciones no políticas y muy pocos senadores. De entre las aportaciones del Grupo Plural, destacan las propuestas de reforma constitucional hacia la: 1) Convergencia legal de la LFT y LFRTV, ya que las tecnologías de radiodifusión permiten la convergencia con los servicios de telecomunicaciones; y 2) Autonomía constitucional del órgano regulador.

A partir de estas consultas que promovieron los senadores, los diputados del PRD, Raymundo Cárdenas Hernández, Claudia Lilia Cruz Santiago, Aleida Alavez Ruíz, Mónica Fernández Balboa, José Alfonso Suárez del Real y Aguilera y Ramón Félix Pacheco Llanes, presentaron una iniciativa de ley que propone que el Órgano Regulador de Telecomunicaciones y Radiodifusión se desprenda del artículo 28 constitucional y con ello modificar los artículos constitucionales 2, 3, 4, 6, 28, 73 y 76. Sin embargo, al día en que se concluyó esta investigación (julio de 2010) las leyes de Radio y Televisión, y la de Telecomunicaciones, no han sido modificadas.

El trabajo de revisión legislativa y la sentencia de inconstitucionalidad para el Congreso de la Unión podría significar una oportunidad para presentar una nueva iniciativa que garantice el derecho ciudadano a la información y a la libre de expresión; en la se garantice al Estado la retención de sus atribuciones reguladoras sobre bienes nacionales y que acote los intereses de las dos grandes televisoras en México; que considere el cuestionamiento implícito a la “ley Televisa” en relación a la histórica carencia de una legislación; que incluya los avances tecnológicos en materia de medios de comunicación, así como la ausencia de mecanismos que garanticen el cumplimiento de reglamentaciones que amparan los derechos de los ciudadanos ante el poder de los medios.

La tendencia a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva disputas que rebasan el ámbito constitucional, puede constituir en una salida fácil a disputas entre partidos y destrabar situaciones de estancamiento político y de dificultad de gobernabilidad que enfrenta cualquier sistema democrático; sin embargo, es importante recordar que las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad no fueron diseñadas para llenar un vacío político sino para aclarar el contenido de la ley.

¹⁹⁰ Solís, Beatriz. 2007. “Nuevas consultas, nueva leyes”. *Zócalo* no. 94 diciembre .

CONCLUSIONES

La acelerada y polémica aprobación en ambos plenos del Congreso de la Unión de la iniciativa de ley denominada “ley Televisa” que reformaba parcialmente las legislaciones de Radio y Televisión, y la de Telecomunicaciones, en la coyuntura de las campañas electorales de 2006 anuló la rectoría del Estado sobre la explotación del espectro radioeléctrico y reforzó los esquemas de concentración que ya existían en materia de radio y televisión en el escenario de la convergencia tecnológica. Igualmente no propició ni mejores ni mayores opciones de contenidos, ni promovió la competencia entre empresas de medios de comunicación, sino que legalizó la conversión del espacio radioeléctrico en una fuente más de negocios para los concesionarios que ofrecían más dinero por el uso de las frecuencias.

La iniciativa que pretendía reformar parcialmente la Ley Federal de Radio y Televisión, y la Ley Federal de Telecomunicaciones, fue respaldada por las empresas que dominan la difusión de señales de televisión y radio, por la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), así como por las dirigencias de los partidos políticos, quienes en la coyuntura de las campañas electorales de 2006, apoyaron los intereses de los grandes consorcios mediáticos; incluso también recibió el apoyo del Ejecutivo Federal, quien pese a numerosas críticas, se reservó su derecho de emitir observaciones al documento de los legisladores, y con ello avaló el decreto de ley.

Se redactó de manera que no otorgaba al Estado mexicano las atribuciones necesarias para vigilar eficientemente los procesos de licitación que confieren concesiones para utilizar el espectro radioeléctrico, y con ello limitar la monopolización en éste; y otorgó a los concesionarios la facultad de utilizar sin restricciones jurídicas el espectro radioeléctrico (mediante la utilización de frecuencias radiofónicas) de ofrecer servicios de telecomunicación (como telefonía, transmisión de datos e Internet), sin que el Estado pudiera exigir pago por la explotación extra. Para ello, por ejemplo, disminuyeron las funciones de la Comisión Federal de Competencia (COFETEL), autoridad encargada de aprobar las concesiones, subordinándola al Gobierno Federal, especialmente al Presidente de la República en funciones.

En síntesis, la aprobación de la iniciativa llamada “ley Televisa” constituyó el fortalecimiento de un proyecto de comunicación privado, regido por una lógica mercantil, en donde el Estado no era ni autoridad, ni representaba las necesidades colectivas.

Dado que el objeto de estudio de este trabajo de investigación se inserta en una lógica de razonamiento politológica, en el tema de la “ley Televisa” se privilegió la observación de los factores que permitieron el establecimiento de una coalición tácita y a corto plazo entre los grandes concesionarios de la industria de medios de comunicación y las elites políticas; y que explican, en la coyuntura de las campañas electorales de 2006, la conducta mayoritariamente disciplinada de la LIX Legislatura que llevó a la aprobación de las reformas a las leyes de Radio y Televisión, y a la de Telecomunicaciones, en medio de una gran polémica, y sin tomar en cuenta trabajos y proyectos previos.

Así, el proceso legislativo que siguió esta iniciativa en el Congreso de la Unión, se distingue por la ausencia de pautas de referencia empírica legislativa y judicial para reconducir las relaciones entre el gobierno federal y los concesionarios de medios de comunicación, en el marco de la legalidad; de la misma manera, el proceso se destaca por el predominio de intereses políticos y económicos extraparlamentarios, los cuales, en la coyuntura específica de 2006, influyeron en las decisiones legislativas, con el objetivo de beneficiarse de ellas.

Además, el proceso señaló la presencia de una estructura institucional que carece de rasgos democráticos, y que favorece la protección de intereses de grupos de poder político y económico. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y algunas leyes que de ella se desprenden, contribuyen a mantener un orden social preestablecido por las elites políticas y económicas. Finalmente, se observan las dificultades que el sistema de gobierno mexicano enfrenta para consolidar un Estado democrático representativo, frente al predominio de los intereses de los empresarios de medios de comunicación como grupos de poder fácticos. La democracia implica no solo la existencia de elecciones y partidos competitivos; a estos elementos es necesario añadir otros como la igualdad en los procesos de competencia, la presencia de un Estado de derecho con la efectiva y equilibrada división de poderes, mecanismos de rendición de cuentas, o la existencia de formas de expresión de la sociedad civil. “La democracia es sobre todo un proceso de construcción permanente, en búsqueda de los principios y los valores que la conforman: el principio de igualdad intrínseca de todos los miembros de la comunidad política y el principio de la autonomía personal” (Cárdenas, 2008: 4). Así, en términos de institucionalidad política, es necesaria la democratización de las estructuras de gobierno (más allá de los órganos de regulación de los procesos electorales), y la construcción de una ciudadanía plural e informada, que cuente con capacidades institucionales que les permita participar de una deliberación pública.

Como se ha mencionado anteriormente, en la coyuntura de las campañas electorales de 2006, los representantes de los medios de comunicación negociaron y acordaron con las dirigencias de los partidos políticos, la aprobación de las reformas a las legislaciones de radio, televisión y telecomunicaciones.

En esta tesis, se afirma que tal aprobación en el Congreso de la Unión resultó de un trabajo de integración del voto legislativo, que realizaron las elites parlamentarias por disposición de sus dirigencias partidistas.

Por lo tanto, la conducta disciplinada de la mayoría de los legisladores de la LIX Legislatura fue posible porque en México aún prevalecen estructuras (definidas en la Constitución y reglamentos que norman el sistema electoral y el de partidos políticos, así como la Ley Orgánica del Congreso de la Unión) que propician la formación de elites políticas con capacidad de orientar la conducta legislativa en beneficio de intereses de cúpulas de poder político y económico. Aunque el Partido de la Revolución Institucional (PRI) dejó de ser el mecanismo unificador de votos, en la actualidad, la estructura del gobierno y los partidos políticos tienden a reproducir esquemas clienterales y/o corporativos del que fue por muchos años el partido oficial. Los principales partidos están fuertemente estructurados y el diseño del sistema los dota de la capacidad de establecer redes de patronazgo y clientelismo para movilizar a los miembros del partido (legisladores, por ejemplo) y para conservar su posición; sus elites son quienes desarrollan el papel integrador que antaño realizaba el PRI, utilizando los mecanismos institucionales que lo permiten.

El voto disciplinado que lograron las dirigencias parlamentarias denotó que el efectivo proceso de negociación legislativo sobre la “ley Televisa” no ocurrió ni en los plenos de las comisiones ordinarias (ya sea que trabajen solas o integrando las *Comisiones Unidas*, ni en las asambleas del Congreso de la Unión. Las votaciones allí mostraron una conducta de apoyo hacia acuerdos alcanzados previamente en reuniones privadas. Para Bernard Manin (1998: 59) el peso de la disciplina partidista ha hecho que las decisiones parlamentarias más importantes no se tomen en la sede parlamentaria, sino en escenarios extraparlamentarios, bajo esquemas y perfiles informales, sin la regulación como una actividad profesional.

La complicidad entre las elites políticas y los concesionarios de medios de comunicación, convirtió a ambos en los reguladores centrales de las decisiones legislativas. Respecto a las elites políticas ya sean partidarias o parlamentarias, en esta investigación se observa que, a pesar del pluripartidismo del Congreso de la Unión, el diseño del sistema de gobierno

favorece la concentración del poder político en los partidos políticos y sus dirigencias, fomentando la creación de grupos de poder político con gran capacidad de influencia en la estructura de gobierno. La sucesión de acuerdos políticos y reformas legislativas, que gradualmente modificaron el esquema de gobierno autoritario hacia otro de carácter democrático, impactaron determinadamente en el procesamiento de leyes. El sistema de gobierno presidencial sin control de la mayoría legislativa por un solo partido, ha llevado a que los legisladores se constituyan como un segmento de creciente influencia dentro de la dinámica institucional. Paulatinamente, el multipartidismo del Congreso de la Unión ha otorgado al voto legislativo (individual y grupal) gran valor estratégico en los procesos de reforma de la Constitución Política de México, y ha hecho necesaria la formación de acuerdos políticos para aprobar modificaciones o para formular leyes.

En el proceso legislativo de la “ley Televisa”, la mayoría de los integrantes de la LIX Legislatura desvirtuaron su función de representación ciudadana frente a la dominación de los poderes fácticos y actuaron como agentes de sus partidos políticos y no de los electores; más aún, la estructura del Congreso de la Unión no procura la profesionalización de los legisladores y sí genera su interdependencia con los grupos de poder que los llevaron a esa posición. Su conducta disciplinada de apoyo a la postura de su partido político manifestó que en los procesos de reformulación legislativa, a pesar del pluripartidismo y de la creciente relevancia del Congreso de la Unión, los mecanismos del diseño institucional mexicano no impulsan a los legisladores a realizar sus funciones de representación de los intereses generales: no alientan la discusión entre los miembros de los distintos grupos parlamentarios, ni necesariamente incorporan las expectativas ciudadanas, al tiempo que el Poder Legislativo se posiciona como una institución mediante la cual se transmiten las decisiones e intereses ajenos al control ciudadano. Es decir, desveló la presencia de un modelo legislativo con un sistema de incentivos y frenos que propicia el apoyo unificado del voto legislativo hacia determinados grupos de poder y tiende a anular la deliberación parlamentaria.

De lo anterior se deduce que, en México, las acciones de representación se sustentan exclusivamente en los partidos políticos, los cuales al ser grupos altamente oligárquicos, controlan de forma monopólica los mecanismos del proceso burocrático, que se vinculan cada vez menos con la ciudadanía, al no proporcionar espacios para el debate o la participación social. Con el objetivo de mantenerse en los lugares privilegiados del ámbito político, los partidos aprovechan la poca movilidad de las elites políticas y su capacidad institucional de cohesionar la conducta legislativa, así como la falta de transparencia en la deliberación y en la publicidad de los asuntos públicos.

La disciplina de los legisladores mexicanos, que debiera sustentarse en procesos de deliberación, se sostiene en el acatamiento de órdenes de elites políticas. Es decir, mientras que tanto en las bancadas parlamentarias, como en las comisiones continúe existiendo un déficit de publicidad; mientras el control de los procesos de toma de decisiones legislativas se siga depositando en las elites políticas; y mientras la financiación y la selección de nominaciones a puestos de representación popular continúe en manos de los las dirigencias de los partidos políticos; seguirán siendo comunes la conducta legislativa enfocada hacia cuidar la reputación del partido y la escasa propensión de integrar a la ciudadanía al proceso de elaboración de leyes. Para Jaime Cárdenas (2008), el problema del sistema representativo es que aleja a los ciudadanos de la política, y la vuelve elitista.

La integración del voto legislativo que lograron las dirigencias de los partidos políticos en contienda electoral, a través de sus líderes parlamentarios, estuvo matizada por intereses particulares, potenciados por una coyuntura electoral de 2006.

La finalidad de la competencia electoral es que el electorado elija y legitime la propuesta de gobierno y a los candidatos que determinado partido político proponga; sin embargo, el resultado de la contienda expresa, además del número de votos de un partido, una compleja red de relaciones políticas. Las campañas electorales son procesos de persuasión de los votantes, que impulsan los partidos políticos, para lograr el voto del electorado que lo llevará a ganar espacios de representación pública. Son esfuerzos proselitistas de los partidos que articulan diferentes estrategias tratando de dar razones suficientes para que los ciudadanos voten por ellos (y evitar que voten a favor de sus adversarios).

Desde 1988, las elecciones federales gradualmente han dejado de ser mecanismos de ratificación de las decisiones tomadas dentro del partido en el gobierno; actualmente son la única vía de acceso a puestos de representación popular, y por ello se han convertido en ejercicios altamente competitivos, y con niveles de incertidumbre propios de elecciones democráticas. Es decir, la democratización de la normativa de los procedimientos de selección de las autoridades gubernamentales a través de las elecciones, incrementó la competencia electoral; sin embargo, la nueva dinámica de gobierno electoralmente competitiva no ha contribuido a consolidar un sistema de gobierno democrático. Por un lado, ha multiplicado y diversificado el número de actores e intereses políticos en instituciones que aún no logran una democratización de sus procedimientos y prácticas; por el otro, los elevados niveles de competitividad electoral, aunque han concedido a los partidos políticos la oportunidad de competir en condiciones aceptablemente equitativas para acceder a puestos de representación popular, no han disminuido la capacidad de influencia de las elites partidarias, y solo las han hecho funcionales en tanto que tienden a controlar a los partidos políticos.

En una competencia electoral, las dirigencias de los partidos políticos deben ajustar la presencia y la popularidad de sus candidatos, sus planteamientos programáticos, sus posibilidades de penetración de los partidos políticos en los diversos sectores de la sociedad, así como sus capacidades y recursos para difundirlos.

El sistema de gobierno de México, la formación de cuadros políticos está orientada hacia el triunfo electoral más que al ejercicio de gobierno. Coloca al legislador en el conflicto de colaborar o no –como individuo y como parte de una fracción parlamentaria-, y sitúa a las elites políticas en la necesidad de integrar el voto de sus miembros. Por ello, las elecciones (e incluso el periodo de campañas electorales), han generado la necesidad a las dirigencias de los partidos políticos en contienda, de asegurar el apoyo y unión de sus miembros (incluso de los legisladores) hacia las líneas políticas que establezcan las elites partidarias.

Estos objetivos exclusivos e inmediatos que planteó la competencia electoral de 2006 a las dirigencias de los partidos políticos, permitieron a los concesionarios de medios de comunicación, cabildear con ellos para obtener una legislación que les permitiera continuar expandiendo sus intereses comerciales con escasas limitaciones jurídicas.

Así, es posible afirmar que los ordenamientos jurídicos del sistema electoral, del sistema de partidos, y del Congreso de la Unión, permitieron a las elites políticas y a la industria de medios de comunicación, condicionar la conducta de los legisladores para proteger los intereses políticos y económicos temporales e inmediatos. Los procesos electorales de sistemas de gobierno recientemente democratizados, como el mexicano, potencian la realización de acuerdos entre elites políticas y económicas, que permiten preservar a ambos grupos sus intereses particulares, así como conservar un orden establecido.

Respecto a los concesionarios de medios de comunicación, sin ataduras jurídicas estrictas y con el periodo de campañas electorales como contexto, estuvieron en posibilidad de negociar con las dirigencias políticas la aprobación de una legislación que les permitía potenciar la mercantilización de los servicios agregados, para desarrollar nuevos negocios. La influencia de los medios de comunicación en la esfera política, y más aún en una coyuntura electoral les permitió “romper con la centralidad de los poderes formales” y conducir las “deliberaciones” parlamentarias, de acuerdo a sus intereses (Cárdenas, 2008: 128).

La capacidad de afectar el rumbo de los procesos legislativos manifiesta los cambios en la relación de histórica sumisión de los empresarios de medios electrónicos hacia el gobierno mexicano, así como la falta de claridad en la definición de políticas de comunicación, y la ausencia de una política de comunicación social que defina claramente la relación del gobierno con los medios y la sociedad. La Constitución Política Mexicana, la Ley Federal de

Radio y Televisión, autorizan al Estado a concesionar el uso del espacio aéreo a los medios de difusión electrónicos con fines comerciales, pero no considera ni su responsabilidad social, ni la participación ciudadana. Por ello, el modelo comercial de radio y televisión que prevalece en México, no ha favorecido la formación de una ciudadanía informada y crítica de los procesos políticos.

El contenido de la “ley Televisa” se inserta en la lógica del neoliberalismo económico que ha caracterizado a los gobiernos mexicanos de las dos últimas décadas y que tiene como principios privatizar y mercantilizar gran parte de los sectores económicos del país, incluidos los servicios públicos. Las modificaciones que proponía se centraron en tecnicismos y no constituyeron un compromiso social de servicio público, a pesar de que un espacio comunicativo plural puede contribuir a la construcción de condiciones de equidad y de responsabilidad ciudadana.

La forma en que se aprobó muestra que los medios de comunicación, al actuar como poderes fácticos, fuera de controles formales e informales, sin contrapesos ni regulaciones eficaces, se convierten en un problema de las democracias contemporáneas, al no responder a valores democráticos, sino más bien a intereses económicos. “La reforma política de fin de siglo desembocó en procesos impetuosos de colonización de nuevos espacios del Estado por parte de viejos y nuevos poderes de hecho, y el vaciamiento resultante no sólo fue institucional sino de visión e ideología.” Con el fin de controlarlos es fundamental constituir un órgano regulador fuerte y autónomo, que realice labores de arbitraje y asegure que los medios y el Estado utilicen el espacio radioeléctrico (un bien público nacional y limitado) sin privilegiar el beneficio económico de particulares, .

Como se observa, esta tesis se orientó, en el marco de las campañas electorales de 2006, a realizar una descripción y análisis del proceso legislativo por medio del cual se aprobó, aceleradamente, en sus términos originales, una iniciativa de ley que pretendía reformar parcialmente las leyes federales de Radio y Televisión, y la de Telecomunicaciones, en medio de severas críticas de diversos sectores sociales. Sin embargo, dado que después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, un grupo de legisladores interpusieron el recurso jurídico de Acción de Inconstitucionalidad para evitar la aplicación de las reformas, en este trabajo también se examinó brevemente el proceso de revisión constitucional y la Sentencia de Inconstitucionalidad que dictó la Suprema Corte de Justicia de la Nación al Decreto de ley llamado “Ley Televisa”, la cual canceló la aplicación de las reformas que habían sido aprobadas por la LIX legislatura. Se expuso además la importancia de que

existan contrapesos formales que regulan a los medios de comunicación, así como que la resolución de asuntos públicos por vías jurídicas y no políticas, indica que las instituciones de gobierno recientemente democratizadas carecen de mecanismos institucionales que les permitan formular legislaciones que procuren el interés general, ya que en ellas persisten estructuras de poder que propician prácticas autoritarias.

Los avances en el proceso de democratización de las instituciones de gobierno en México es gradual y desigual. “Combinar democracia con igualdad social supone un Estado cuya reforma, tal vez sería mejor decir refundación, es indispensable. [...] Reforma económica y política del Estado nacional ha habido, pero lo que ha estado ausente es una auténtica reforma social del Estado” (Cordera , 2010: 15). Los avances todavía no son suficientes para elaborar una legislación que otorgue al Estado la capacidad de regular la industria de medios de comunicación, a pesar de que la importancia de hacerlo, para consolidar un sistema de gobierno democrático.

Dos años después de la aprobación de la “ley Televisa” en el Congreso de la Unión y uno después de Sentencia de Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en junio de 2008 Manlio Fabio Beltrones (diputado en el LIX Legislatura y senador plurinominal de 2003 a 2006 en la LX Legislatura de 2006 a 2009) presentó al Congreso de la Unión una nueva iniciativa de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, que una vez más intentó satisfacer las demandas de los concesionarios de medios de comunicación masivos. La propuesta fracasó porque el gobierno de Felipe Calderón, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicó un decreto relativo a los llamados “combos” radiofónicos, mediante el cual otorgó sin licitación más de 400 frecuencias a radiodifusores y que permitió a los radiodifusores cambiar sus frecuencias de AM a FM.

El 2 de diciembre de 2008, avalado por la fracción del PRI en el Senado de la República, otra vez más Manlio Fabio Beltrones presentó una iniciativa ante el Congreso de la Unión que pretendía que los empresarios de radio y televisión pudieran renovar sus concesiones hasta por 20 años (el mismo tiempo que se estipulaba en la “ley Televisa”). Para lograrlo, su iniciativa planteaba modificar el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión, al que se introducirían párrafos que sustituyeran la noción de “refrendo” por la figura jurídica de “prórroga de concesiones”. El texto de la iniciativa se leyó: “Las concesiones se otorgarán por un plazo de hasta 20 años y podrán ser prorrogadas, en una o más ocasiones por plazos de hasta la misma duración”, contraviniendo el dictamen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que determinó inconstitucional el refrendo automático, sin licitación pública.

El 8 de abril de 2010, el diputado Javier Corral, presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa para crear una nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales. En el Senado de la república, la presentó el senador Gustavo Madero Muñoz. Ambos contaron con el apoyo de legisladores de cuatro partidos políticos representados de la LXI Legislatura (2009 – 2012). Esta iniciativa recoge gran parte de las propuestas que durante varios años han sostenido diferentes organizaciones sociales, ciudadanos y profesionales que se autodefinen en la búsqueda de la pluralidad, la competencia y la calidad en los medios de comunicación.

La iniciativa (organizada en 252 artículos, agrupados en 13 títulos) propone reconocer el servicio público que constituyen los medios de comunicación, acotar la concentración y promover la competencia, reafirmar la propiedad de la nación sobre el espectro radioeléctrico, tomar en cuenta criterios de calidad y diversidad de la renovación de concesiones, acceso a la población a las redes informáticas, derecho de réplica y garantías al derecho a la información, respaldo a los medios públicos y reconocimiento de los medios comunitarios, espacios garantizados a la producción independiente.

Los rasgos relevantes de la iniciativa presentada en las dos cámaras del Congreso de la Unión, según lo estableció Raúl Trejo, presidente de la AMEDI, la iniciativa propone sustituir la COFETEL por el Instituto Federal de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales; crear los Registros Públicos de Telecomunicaciones y Usuarios; establecer reglas precisas para la inversión extranjera; regular la interconexión entre empresas que prestan el mismo servicio y terminar con el “redondeo” en el cobro de servicios que se hace a los usuarios.

Además, la iniciativa propone otorgar y refrendar las concesiones mediante licitación pública; busca establecer la figura de concesiones de uso público, para los medios públicos o del Estado. Plantea que los concesionarios utilicen las frecuencias para la difusión de otros servicios, previa autorización y pago de contraprestación. Asimismo, formula un modelo de radio y televisión con 50 por ciento de contenidos de producción nacional. Establece horarios para programación destinada a niños; así como límites para la transmisión de comerciales en eventos deportivos y obras cinematográficas.

El tiempo de Estado en las concesiones queda en 60 minutos diarios, y se establecen previsiones para que se cumpla el derecho a réplica (Trejo, 2010: 3).

El avance en la institucionalidad democrática en materia electoral ha modificado en varios procesos políticos en México; sin embargo, aún subsiste una cultura autoritaria en diversos ámbitos de la vida nacional. Continúan existiendo esquemas de autoridad política, “fincados

en las razones personales y concepciones patrimonialistas del poder más que en la aplicación de las normas establecidas” (Peschard, XXXX: XX).

Es necesario impulsar orientaciones y actitudes democráticas en una población, para que éstas sostengan a las instituciones democráticas. Sin embargo en sociedades que aún transitando por un proceso de modernización es difícil hacerlo, ya que en ellas aún predominan estructuras políticas que aunque definidas formalmente como democráticas, todavía están lejos de cumplir con los principios de pesos y contrapesos, de pluralidad y competencia. “Es fundamental entender la relación democracia – desigualdad como una ecuación inestable y desestabilizadora, que tiene que resolverse dinámicamente en positivo, a favor de la igualdad, como un requisito *sine qua non* para que la política produzca gobernabilidad basada en legitimidad.” (Cordera , 2010: 15). La democratización del país tiene que pasar necesariamente por la regularización del uso concesionado del espacio radioeléctrico, porque las informaciones que por éste se transmitan por este medio podrían contribuir a expresar la diversidad y la pluralidad de la sociedad mexicana.

La promoción de una cultura democrática no es una labor que compete exclusivamente al Estado. Los medios de comunicación masiva al controlar parcialmente el acceso al espacio público han adquirido gran capacidad de influencia. Son vehículos para la transmisión y difusión de información que proporciona elementos simbólicos de referencia y que influyen en la configuración de las esferas de representación social. Así, la difusión de información puede considerarse necesaria en el control de la acción de los poderes públicos y de gran importancia en los regimenes democráticos representativos. La representación y la rendición de cuentas llevan en sí la dimensión republicana de la democracia; la existencia y la observancia de una meticulosa distinción entre los intereses públicos y privados de quienes ocupan cargos públicos (O’Donnell, 1994: 14).

Mientras menos concentrado se encuentre el control de los recursos de poder en una sociedad, más posibilidades de participación democrática habrá. “una política articulada por el objetivo de la igualdad tiene que desplegarse y sustentarse en nuevas formas de cultura cívica y de ética pública para ser estable y duradera.” (Cordera , 2010: 15).

Bibliografía

- Aceves, Francisco. 2000. "La investigación académica sobre el papel de los medios de comunicación en los procesos electorales en México" en *Comunicación y Sociedad*. Núm. 37, enero - julio. Guadalajara: OECS Universidad de Guadalajara.
- Alcántara, Manuel. 2003. *Sistemas Políticos de América Latina*. Madrid: Tecnos. Vol. I.
- _____ y Freidenberg, Flavia. 2001. "Los partidos políticos en América Latina". *Revista América Latina Hoy*. España: Universidad de Salamanca.
- Alemán, Ricardo. 2007. "'ley Televisa' ¿a quién culpar?". *El Universal*, 8 de mayo. México, D. F.
- _____. 2006. "Televisa, el albazo". *El Universal*, 20 de marzo. México, D. F.
- Alonso, Jorge. (Coord.). 1998. *El Estado mexicano*. México: CIESAS/Nueva Imagen.
- Alva, Alma Rosa. 2007. "La gran ganadora". *Revista Mexicana de Comunicación* No. 103, feb/mar. México, D. F.
- _____. 2006. "De la soberanía estatal a la convergencia" *Revista Mexicana de Comunicación*. Núm. 99, junio-julio. México.
- Ames, Barry. 2002. "Party Discipline in Chamber of Deputies", en Mogestern, Scott y Nacif, Benito (Eds.). *Legislative Politics in Latin America*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Aranda, Jesús. 2007. "El Senado con facultades para crear órganos como la COFETEL, dice la SCJN". *La Jornada*, 25 de mayo.
- Arredondo, Pablo. 1991. "Opacidad en la ventana electrónica: El proceso electoral de 1988 en los noticieros televisivos". En Arredondo Pablo, Fragoso Gilberto *Así se llamó el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Arteaga, Elisur. 1999. *Tratado de Derecho constitucional*. México: Biblioteca de Derecho Constitucional, vol. 1.
- Auyero, Javier. 2000 *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*. Durham: Duke University Press.
- Aziz, Alberto. 2007. "La Corte tiene la palabra (sobre la ley Televisa)". *El Universal*, 8 de mayo. México, D. F.
- _____. 2006. "Herencias y blindajes". *El Universal*, 16 de abril. México, D. F.
- Barajas, Edith. 1999. "Ley Mordaza o ley federal de comunicación social" en *Revista Latina de Comunicación Social* no. 19, México
- Bauman, Zygmunt. 2002. *En busca de la política*. México. Fondo de Cultura Económica segunda edición en español.
- Becerra, Ricardo y Salazar Pedro. 2000. *La mecánica del cambio político en México*, México: Instituto de Estudios para la Transición Democrática.
- Becerril, Andrea. 2007a. "la 'ley Televisa' una imposición previa a las elecciones de 2006, según Creel" en periódico *La Jornada*, 5 de mayo. México.
- _____. 2007b. "Televisa difunde mentiras para golpear y presionar a Javier Corral, aseveran" en *La Jornada*, 26 de mayo.
- _____. 2007c. "Televisa difunde mentiras para golpear y presionar a Javier Corral, aseveran". *La Jornada*, 26 de mayo.
- _____. 2006a. "A petición expresa de Espino, el PAN acordó votar en el Senado la ley Televisa". *La Jornada*, jueves 23 de marzo.
- _____. 2006b. "Dobla la Ley Televisa al PRI y al blanquiazul". *La Jornada* 24 de marzo.
- _____. 2006c. "Jackson y Fernández de Cevallos, los promotores de la ley Televisa: Corral" *La Jornada*, 9 de marzo
- _____. 2006d. "Jackson y Fernández de Cevallos, los promotores de la ley Televisa: Corral". *La Jornada*, 9 de marzo.
- _____, Ballinas, Victoria y Garduño, Roberto. 2006e. "Madrazo y dueños de medios electrónicos pactaron en 2005". *La Jornada*. 29 de marzo.
- Béjar, Luisa. 2006. *Los partidos políticos en el Congreso de la Unión*. México: Editorial Gernika UNAM.

- Berlin, Francisco. 1997. (Coord.) *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Volumen I, Tomo I, Serie II de la Enciclopedia Parlamentaria de México, México: Cámara de Diputados e Instituto de Investigaciones Legislativas.
- Berruecos, Susana [2004] "La suprema corte de justicia en el contexto de un nuevo federalismo" Ensayo con mención honorífica del Octavo Certamen Nacional de Ensayo del Instituto Federal Electoral.
www.ife.org.mx
- Bobbio, Norberto. 2003. *Teoría general de la política*. Madrid: Editorial Trotta.
- _____. 2001. *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica octava reimpression.
- _____. 1998. *Derecha e Izquierda*. México, D. F.: Editorial Santillana S. A. Taurus.
- _____. 1987. *El futuro de la democracia*. México, D. F.: Editorial Santillana S. A. Taurus.
- _____ y Matteuci. 1983. *Diccionario de política, Tomo II I - Z*. México: Siglo XXI Editores, doceáva edición.
- Bovero, Miguel (2005) "Derechos fundamentales y democracia en la teoría de Ferrajoli. Un acuerdo global y una discrepancia concreta." En De Cabo y Pisarello (eds). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta.
- Bowler, Shaun, Farrel, David y Katz, Richard. 1999. "Party cohesión, party discipline and parliaments", en Bowler Shaun, Farrel, David y Katz, Richard (Eds.) *Party Discipline and parliamentary government*. Estados Unidos: Universidad de Ohio.
- Bruce, Cain, Ferejohn, John y Fiorina, Morris. 1984. "The Constituency Service Basis of the Personal Vote for U.S. Representatives and British Members of the Parliament" en *Political Science Review*, vol. 78, No. 1.
- Campos, Ema. 2003. "Un congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el Poder Legislativo mexicano, 1934-1997" en Dworak, Fernando (coord.) *El legislador a examen*. México: FCE y la Cámara de Diputados.
- Cansino, César. 2004. "El desafío democrático: la transformación del Estado en el México pos-autoritario". México: Cuadernos de Metapolítica/Centro de Estudios de Política Comparada, A. C.
- Carbonell Miguel, et. al. 2002. *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*. México D. F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2da. edición.
- _____. 2002. *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México: IIJ-UNAM.
- _____. 2004. "Los guardianes de las promesas. Poder judicial y democracia en México" Ensayo con mención honorífica en el Octavo Certamen Nacional de Ensayo del Instituto Federal Electoral.
www.ife.org.mx
- _____. 1999. "Poder Judicial y reforma del Estado en México". *Diálogo y debate de cultura política*. Año 2, núm. 7, enero-marzo. México, D. F.
- Cárdenas, Jaime. 2010. "El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias", en *Transición a la democracia en México*. México D. F.: IIJ- UNAM
www.bibliojuridica.org/ libros/5/2389/8.pdf.
- _____. 2009. El constituyente como restricción y como radicalidad democrática en *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas*. México D. F.: IIJ- UNAM
- _____. 2007. "Hacia la otra democracia" en *El proceso constituyente mexicano. A cincuenta años de la Constitución de 1857 y 90 de la constitución de 1917*. México, D. F.: IIJ- UNAM.
- _____. 2006a. "¿En dónde está la democracia?" en *El mito del desarrollo y las transiciones de las democracias. Terceras Jornadas sobre la globalización y derechos humanos*. México D. F.: IIJ- UNAM.

- _____. 2006b. *El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias Transición a la democracia en México*. México, D. F.: IJ- UNAM.
- _____. 2006c. "Poderes fácticos contra el Estado". *El Financiero*. 4 de abril. México, D. F.
- _____. 2005. *Transición política y reforma constitucional en México*. México, D. F.: IJ- UNAM.
- _____. 2002. "Por una reforma electoral que no sea *light*". *Revista Emeequis*, No. 52, enero. México, D. F.
- _____. 1996. *Partidos Políticos y democracia* no. 8. México: IFE Cuadernos de divulgación de la cultura democrática.
www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/partidos_politicos_y_democracia.
- _____. 1992 Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Carey, John. 2003. "Presidencialismo e instituciones representativas", en Jorge Domínguez y Michael Shifter. (eds.) *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____. 2002. "Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s" en Morgestern, Scott y Nacif, Benito (eds.) *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press.
- _____. 2001. *Discipline, Accountability and Legislative Voting in Latin America*. Estados Unidos: Washington University.
- Carpizo, Jorge. 2000. *Nuevos estudios constitucionales*. México: Porrúa, UNAM.
- Carranza, Emilio. 2009. "Naturaleza y bases de la acción de inconstitucionalidad" en Esteinou, Javier y Alva, Alma Rosa *La Ley Televisa y la lucha por el poder en México*. México D. F.: UAM, AMIC, Senado de la República, Cencos, Asociación Mexicana de Derecho a la Información y la Fundación Manuel Buendía.
- Carreño, José. 2000. "Cien años de subordinación. Un modelo histórico de la relación entre prensa y poder en México en el siglo XX". *Revista Mexicana de Comunicación*.
www.mexicanadecomunicacion.com.mx.
- Casar, María Amparo. 2002. "Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México" en Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coords.) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México: CIDE-TAURUS.
- _____. 2002. "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)" en NACIF Benito y Morgestern, Scott (eds.). *Legislative Politics in Latin America*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- _____. 2000. "Coaliciones y cohesión partidista en un Congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados en México, 1997 - 1999) en *Revista Política y Gobierno*, Vol. VII, núm. 1. CIDE.
- _____. 1999. "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México". *Revista Política y Gobierno*, Vol. II, núm. 1. CIDE.
- Castells, Manuel. 2010. "La mediocracia". *El País*. España.
www.elpais.com/articulo/opinion/mediocracia/
- _____. 1999. *La era de la información, Volumen II*. España: Alianza Editorial.
- Cortina, Adela. 2003. (editora) *Construir confianza. Ética de la empresa en la sociedad de la información y las comunicaciones*. Madrid: Trotta.
- Chavarría, Miguel y García, Fernando "Otra globalización es posible. Diálogo con Boaventura de Sousa Santos". *Iconos. Revista de ciencias sociales*, mayo número 19. FLACSO Ecuador.
- Chaderau, Patrik. 2002. "Para que sirve analizar el discurso político" en *Designis/2 La comunicación política. Transformaciones del espacio público*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Cheibub, José Antonio. 2002. "Minority Governments, Deadlock Situations and the Survival of Presidential Democracies", en *Comparative Political Studies*, vol.35, núm. 3. Estados Unidos.

- _____. 2000. "Institutional Power and the Role of Congress as a Mechanism of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experience", en Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America, Kellogg Institute for International Studies. Indianapolis: Notre Dame University.
- _____ y Adam Przeworski. 1999. "Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes", en Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chomsky Noam. 2006. en conferencia en República Dominicana y publicada en *El Nuevo Diario*.
- Cohen, Jean y Arato, Andrew. 2001. *Sociedad Civil y Teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Colomer, Joseph y Negreto, Gabriel. 2003. "Gobernanza con poderes divididos en América Latina" en *Revista Política y Gobierno*, vol. X. Num. 1. México: CIDE.
- _____. 2001. *Instituciones Políticas*. Madrid: Editorial Ariel.
- Cordera, Rolando. 2010. "La hora de México". *La Jornada* domingo 4 de julio. México D. F.
- Corral, Javier. 2007. "Estocada a la 'ley Televisa'" *Zócalo*, junio 2007. México D. F.
- _____. 2006a. Participación radiofónica de Javier Corral en programa "Con valor y con verdad con Gustavo Rentería" de *Radio Metrópoli AM 1470*, 14 de junio de 2006. La transcripción completa del ex senado, puede consultarse en Telefórmula (audio wma).
- _____. 2006b. "Sociedad civil exige a Corte invalidar las reformas". *El Universal*. 17 de mayo.
- _____. 2006c. "La 'ley Televisa' en Wikipedia". México D. F. www.javiercorral.org.
- _____. 2006d. "La rendición". *El Universal* 13 de febrero.
- _____. 2006f. "Al mejor postor". *El Universal*, 13 de febrero. México, D. F.
- _____. 2006g. "Sociedad civil exige a Corte invalidar las reformas". *El Universal* 7 de mayo.
- Cortés, Nayeli. 2006. "Publica PRI su lista de legisladores plurinominales". *El Universal*, 16 de marzo. México, D. F.
- Cossio, José Ramón (1997) "Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad", en Cossio, José Ramón y Pérez de Acha, Luís (comps.). *La defensa de la Constitución*. México: Fontamara.
- Cox, Gary y McCubbins Mathew. 1993. *Legislative Leviatán. Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Crespo, José Antonio. 1999. *Los riesgos de la sucesión presidencial: actores e instituciones rumbo al 2000*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Crovi, Delia. 2001. "El tratado de libre comercio de América del Norte ¿Hacia una nueva etapa? El proyecto Monarca" en Quirós y Sierra (coords) *Crítica de la Economía Política de la Comunicación y la Cultura*. Sevilla: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.
- _____. 1997. "Inequidades del NAFTA/TLCAN: un análisis del sector audiovisual" en Mastrini y Bolaño (eds.) *Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina. Hacia una Economía Política de la Comunicación*. Buenos Aires: Biblos.
- Dahl, Robert. 1999. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Traducción de Fernando Vallespín. Madrid: Taurus
- _____. 1991. *Los dilemas del pluralismo democrático*. México D. F.: Alianza Editorial.
- _____. 1989. *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- _____. 1987. *Un prefacio a la teoría democrática*. México, D. F.: Gernika.
- De Barbieri, Teresita. 2003. *Género en el trabajo parlamentario. La legislatura mexicana a fines del siglo XX*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Becas CLASO/ASDI.
- Diamond, Larry. 2002. "Elections without democracy: thinking about hybrid regimes" en

- _____ y Gunter, Richard. 2001. *Political Parties and democracy*. Londres: The Johns Hopkins University Press.
- _____ y Plattner, Marc. 1996. *The global resurgence of democracy*. Maryland y Londres The Johns Hopkins University Press..
- Díaz, Everardo. 2006. "Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003" *revista Confines*. Núm. 2-3, enero-mayo, México.
- Duverger, Maurice. 1988. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Traducción de J. Ferrero, Barcelona: Editorial Ariel 6ta. Edición.
- _____. 1957. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dresser, Denise. 2007a. "Una de Cal". Reforma, 7 de mayo. México, D. F.
- _____. 2007b. "La 'Ley Televisa': saldos de una experiencia insólita," en Corral, Javier y Arredondo, Pablo (coord.). *La 'Ley Televisa': balance y prospectiva*. México: Universidad de Guadalajara.
- Dworak, Fernando (coord.). 2003. *El legislador a examen*. México: FCE y la Cámara de Diputados.
- Esteinou, Javier y De la Selva, Alma (ccords.). 2009 *La Ley televisa y la lucha por le poder en México*. México D. F.: UAM, AMIC, Senado de la República, Cencos, Asociación Mexicana de Derecho a la Información y la Fundación Manuel Buendía.
- _____. 2006. "La Ley Televisa y lucha por el poder comunicativo en México" México, D. F.: Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco.
- _____. 2001. "Coordenadas para reformar la ley de radio y televisión. Las propuestas del Coneicc", México, D. F.
- _____. 1998 "Los medios de comunicación y la comunicación política en México". *Revista Razón y Palabra*, Enero-Marzo, México.
- _____. 1988 *Los medios de comunicación y la construcción de la hegemonía*. México: Editorial Trillas, FELAFACS.
- Fernández, Fátima. 1990. *Los medios de difusión masiva en México*. México: Juan Pablos Editor.
- Ferrajoli, Luigi. 2006. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Editorial Trotta.
- _____. 2005. "Derechos fundamentales" en *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid: Trotta.
- _____. 2004. "Contra los poderes salvajes del mercado. Para un constitucionalismo del derecho privado" Carbonell, Migue; Cantú, Concha; Córdoba, Lorenzo (coords.) *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*. México. D. F.: IJJ- UNAM.
- _____. 2003. "Sobre la definición de 'democracia'. Una discusión con Michelanagelo Bovero". *Revista Isonomía*, 19. México.
- _____. 2003. "Pasado y presente del Estado de derecho", en Carbonell, Miguel (comp.) *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Trotta.
- _____. 2000. *Derecho y razón*. Trotta, Madrid.
- _____. 1999. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Editorial Trotta.
- _____. 1998. "Más allá de la soberanía y de la ciudadanía: Un constitucionalismo global." En *Isonomía*, 9 México.
- _____. 1997. *Derecho y razón, o Contra los poderes salvajes del mercado: para un constitucionalismo de derecho privado*. Madrid: Editorial Trotta.
- _____. 1995. *Derecho y razón*, Editorial Trotta Madrid.
- Foucault, Michel. 1983. *El sujeto y el poder*. Traducción de Santiago Carassele y Angélica Vitale. Chile: Edición electrónica www.phiposophia.cl/ Escuela de Filosofía Universidad ARCIS.
- Freidemberg, Flavia. 2008. "Las reformas pendientes: los retos de los partidos políticos frente a la gobernabilidad democrática en América Latina" en *Gobernabilidad democrática*. México: IIS-UNAM.
- _____ y Levitsky, Steve. 2007. "Las organizaciones informales de partidos". *Revista Desarrollo Económico* vol. 46, N° 184 enero-marzo. Buenos Aires.

- García, Ariadna. 2006. "Fox no conocía opinión de la SCT". *Reforma*, abril.
- García, Esther. 2007. "El concepto de actor. Reflexiones y propuestas para la ciencia política" en *Andamios revista de investigación social en línea*. Madrid.
- Garsón, Marina. 2005. "La teoría general del garantismo: rasgos principales" en *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*. Madrid: Trotta/IIJ- UNAM.
- Garzón, Ernesto. 1987. *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Gómez, José de Jesús. 2008. "El Cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución". *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad* Vol. XIV no. 42 Mayo/ Agosto.
- Gómez, Ricardo. 2006a. "La Corte recibe recurso contra la ley de radio y televisión". *El Universal* 5 de mayo.
- _____. 2006b. "SCT alertó a Fox en ley de medios, confirman". *El Universal* 21 de junio.
- _____. 2006c. "La Corte recibe recurso contra la ley de radio y televisión" periódico *El Universal* 5 de mayo.
- Gómez, Rodrigo. 2005. "La industria Cinematográfica Mexicana. Estructura, desarrollo, políticas y tendencias 1992-2003". *Estudios de las Culturas Contemporáneas*. Núm. 22, Diciembre 2005. México: Universidad de Colima.
- _____. y Sosa Gabriel. 2006. *Reformas a la legislación de medios en México*. Barcelona: Broadcasting regulation and cultural Diversity.
- González, Luís Antonio. 2007. "Cohesión partidista en la cámara de diputados en México: el caso del PRI, PAN y PRD (1997 - 2006)". *Red de revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, Vol. 6 núm. 2. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- González, Miguel y Bauer, Meter. 2002 *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*. México: Cal y Arena.
- González, Pablo. 1976. *La democracia en México*. México: Editorial Era.
- Granados, Miguel Ángel. 1982. "El Estado y los medios de comunicación", en Alonso, M. (Coord.). *El Estado mexicano*. México: CIESAS/Nueva Imagen.
- Gurrea José Antonio. 2005. "¿Televisa gana todo?". *Etcétera*. 12 de julio. México, D. F.
- Gutiérrez, Roberto. 1989. *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Jiménez, Heliodoro. 2002. *2 de julio Algo más que una alternancia*. México: UAM Xochimilco.
- Hagopian, Frances. 2005. "Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile". *Política y Gobierno*, México vol. XII, Núm. 1, primer semestre del año.
- Hazan, Reuven. 2006 "candidae Selection" en Le Duc Lawrence, Niemi Richad y Norris Pippa (Eds.) *Comparing Democracias 2. New challenges in the study of election and voting*. Londres: Sage publications.
- Helguera, Cecilia. 2007. "Si la corte frena la ley Televisa habrá retroceso, según Cofetel; el ministro Aguirre Anguiano responde que resistirán presiones de televisoras". *La Crónica de Hoy*. 23 de mayo. México D. F.
- Helke, Gretchen y Levitsy, Steven (eds.). 2006. *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Hernández, Ernesto y Viveros, Igor. 2007. "Las elites legislativas locales en México" VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno.
www.aecpa.es/congreso-07/archivo/area5/GT9/
- Hernández Santana, Alba. 2003. Informalidad Organizacional y Redes Convergencia. Disponible en: redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve
Fecha de consulta: 19 de junio de 2009.
- Huntington, Samuel. 1999. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Estados Unidos: University of Oklahoma Press.

- Kelsen, Hans. 1988. *Escritos sobre democracia y el socialismo*. México, D. F.: Debate.
- Langstone, Joy. 1998. "Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI en la Cámara de Diputados". *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2. México: CIDE.
- Laparombara y Weiner. 1969. *Political parties and political development*. Princeton: University Press.
- Laver, Michael y Hunt Ben. 1992. *Policy and party competition*. Routledge.
- Lijphart, Arend. 2000. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.
- Linz, Juan. 1997. "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?" en Linz, Juan y Valezuela Arturo. *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas Comparativas*. Madrid: Alianza Universidad.
- _____ y Stepan, Alfred. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- _____. 1987. *La Quiebra de las Democracias*. Madrid: Alianza Universidad.
- Lucas, Pablo. 1976. *Principios de Ciencia Política. Tomo II*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Lujambio, Antonio. 2002. *El gobierno congresional*. México: IJ- UNAM.
- _____. 2000 "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México", en Lanzaro (comp.) *Tipos de presidencialismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- _____. 1996. *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. México: IJ- UNAM.
- Maincoaring, Soberg (ed.). 2002. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Mainwaring, Scott. 2002. "Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil" en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (comps.) *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Argentina: Paidós.
- Mancini, Paolo. 1995. "Americanización y modernización. Breve historia de la campaña electoral" en Muñoz y Rospir. *Comunicación política*. Madrid: Universitat.
- Manin, Bernard. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Editorial Alianza.
- _____, Przeworsky, Adam y Stokes, Susan. 1999. "Introduction", en Manin Bernard, Przeworsky Adam y Stokes Susan en *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 1989. "Checks, Balances and Boundaries: the Separation of Powers in the Constitutional Debate of 1787", en Fontana, Biancamaria (ed.) *The Invention of the Modern Republic*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maravall, José María y Przeworsky, Adam. 2003. "Introduction", en Maravall y Przeworsky (eds.). *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marván, Ignacio. 1997 *¿Y después del presidencialismo?* México: Editorial Océano.
- Méndez, Juan. 2000. "Legislatures, Judiciaries and Innovations in Horizontal Accountability" en Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America. Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies.
- Méndez, Irma. 2003. "De la hegemonía a la competitividad electoral: la transición democrática en México: 1979 - 2003". *Revista Española de Ciencias Políticas*. Núm. 9 Octubre. España.
- Mendoza, Eliseo. 1998. *El presidencialismo mexicano. Una tradición ante la reforma del estado*. México: Fondo de Cultura Económica y el Colegio de la frontera Norte.
- Meyenberg, Yolanda. 2004. "El PRD. La punja por el liderazgo" en Lirón, Rosa y Espinoza Ricardo (coords.) *Partidos políticos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de la autoridad*. México: UNAM, UAM, AMEP.
- Mill, John Stuart. 1985. *Del gobierno representativo*. Madrid: Tecnos.
- Molinar, Juan. 1993. *El tiempo de la legitimidad*. México: Cal y Arena.

- Monsiváis, Carlos. 1988. "Notas sobre la campaña electoral de 1988 II". *La Jornada*. México, D. F.
- _____ y Scherer, Julio. 2003. *Tiempo de saber. Prensa y poder en México*. México: Nuevo Siglo, Aguilar.
- Morlino, Leonardo. 1994. *Los autoritarismos de Gianfranco Pasquino, Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial.
- _____. 2005. *Democracias y democratizaciones*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- _____. 2005. "La calidad de la democracia mexicana" en Iteso Magis 380. www.magis.iteso.mx
- _____. 2005. "Calidad de la democracia. Notas para sus discusión". *Metapolítica*. enero - febrero, volumen 12, número 62. México, D. F.
- _____. 2004. "Democracia y Calidades" Conferencia en la Universidad Autónoma de Querétaro, México.
- Morgestern, Scott. 2004. "Patterns of Legislative Politics: Roll-Call voting in Latin America and United States". Cambridge: Cambridge University Press.
- Muñoz, Profirio (coord). 2004. *Reforma del Estado, conclusiones y propuestas*. México: UNAM.
- Nacif, Benito. 2002. "Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model" en Morgestern Scott y Nacif, Benito (eds.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2002 "El Congreso propone y el presidente dispone: las nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en México". Ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Universidad de Salamanca.
- _____. 2000. "El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México". Pérez, Germán y Martínez Antonia (comps.) *La Cámara de Diputados en México*. México. D. F.: FLACSO y Porrúa.
- _____. 1998 "Political careers, Political ambitions and Career goals" Documento de trabajo 51, México: CIDE, División de Estudios Políticos.
- Negretto, Gabriel. 2002. "Distribución de Poderes y Gobierno Dividido en América Latina" ponencia para el seminario El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades. CIDE.
- Nohlen, Dieter. 1994. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura económica.
- O' Donnell, Guillermo. 1999. *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- _____. comps. 1988. *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires: Paidós.
- _____. 2000. "Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión" texto preparado para el proyecto "Democracia en América Latina" para Dirección para América Latina y el Caribe del Programa para las Naciones Unidas y el Desarrollo" (DRALC - PNUD).
- _____ y Schmitter, Phillippe. 1986. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. (Vól. 4). Buenos Aires: Paidós.
- Owens, John. 2003. "Explaining Party Cohesion and Discipline in Democratic Legislatures: Purposiveness and Context" *The Journal of Legislative Studies*. Vol. 9 núm. 4
- Panbianco, Angelo. 1993. *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. México: Alianza Editorial.
- _____. 1992. *La dimensión internacional de los procesos políticos, en Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial.
- _____. 1979. *Los partidos y la democracia: transformaciones y crisis*. México: Alianza Editorial.
- Pardo, Romeo. 1997. *Comunicación Política y transición democrática*. México: UAM Xochimilco.
- Pásara, Luís. 2002. "Justicia y ciudadanía realmente existentes" *revista Política y Gobierno*, vol. IX,

- núm. 2. México.
- Peschard, Jacqueline. 2006. "Los medios de comunicación en la construcción de una cultura democrática en México". Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina, El Caribe, España y Portugal. Universidad de Salamanca.
- _____. 2005. *Transparencia y paridos políticos*. Núm. 8 Cuadernos de Transparencia. México, D. F.: IFAI
- Pisarello, Gerardo. 1998. "Por un concepto exigente de Estado de derecho" en *Revista Sistema*. Número 144, mayo. Madrid.
- Pitkin, Hannah. 2001. "The Concept of Representation". Berkeley: University of California Press.
- Przeworsky, Adam. 1995 *Democracia y mercado: Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. y Susan C. Stokes. 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ríos, Julio Antonio. 2004. "El surgimiento de un poder judicial efectivo en México: gobierno dividido y toma de decisiones en la Suprema Corte de Justicia, 1994-2002" ensayo ganador del Octavo Certamen Nacional de Ensayo Francisco I. Madero, del Instituto Federal Electoral. México, D. F. gwww.ife.org.
- Ruíz, Leticia. 2006. "Coherencia partidista: La estructuración interna de los partidos políticos en América Latina". *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 14 (abril). Madrid.
- Rustow, Stephen y Colomer, Joseph. 1990. *El arte de la manipulación política*. Barcelona: Anagrama.
- Salazar, Claudia. 2006a. "Avanza 'ley Televisa'" *Reforma*. 24 de marzo.
- _____. 2006b. "Envuelven PRI - AN regalo a televisoras" *Reforma*. 28 de marzo.
- Salidierna Georgina, Aranda Jesús y Garduño Roberto. 2006 "La Corte tendrá más elementos para pronunciarse contra reformas: senadores". *La Jornada* 23 de junio. México, D. F.
- Santamaría, Julián. 1982. "Transición controlada y dificultades de consolidación: el ejemplo español" en Santamaría, J. (Comp.). *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*. Madrid: CIS.
- Santiago, Gerardo. 2009. *Procedimiento Legislativo en México a través de su historia*. México, D. F.: Quórum legislativo. www3.diputados.gob.mx/camara/content. Consultada en septiembre 2009.
- Satori, Giovanni. 2003. *Ingeniería Constitucional Comparada*. México, D. F.: FCE.
- _____. 2000. *Partidos y sistema de partidos*. México, D. F.: Alianza Editorial.
- _____. 1994. *Elementos de teoría política*. México, D. F.: Alianza Editorial.
- _____. 1998. *Homo videns: la sociedad teledirigida*. México, D. F.: Taurus.
- _____. 1989. *Teoría de la democracia, el debate contemporáneo*. México: Alianza Editorial.
- Schmidt, Samuel. 1993. "Lo Tortuoso de la Democratización Mexicana". *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*. Vol. 4.
- _____. (coord). 1997. *La Capacidad de Gobernar en México*. México D. F.: Aguilar.
- Schumpeter, J. 1983. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis.
- Shugart y Hagard. 2001. "Institutions and public policy in presidentialism systems" en *Presidents, parliaments and policy*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Sieyés, Emmanuel. 2007. *¿Qué es el tercer estado?* España: Editorial Alianza.
- Solís, Beatriz. 2007. "Nuevas consultas, nuevas leyes" en revista *Zócalo* no. 94 diciembre .
- _____. 2006. "Inédita cobertura de la prensa escrita a la 'ley Televisa'" *Zócalo* número 77. año VI. Julio. México, D. F.
- _____. 2005. "Necesaria nueva Ley Federal de Radio y Televisión para una verdadera democratización de los medios". *Universia. Red de universidades. Red de oportunidades*. 17 de enero. México. noticias.universia.net.mx

- Sosa, Gabriel. 2007a. "Ley Televisa: fin". *El Universal* (finanzas) 11 de junio. México, D. F.
- _____. 2007b. "Telecom y medios. Radiodifusores de AM". *El Universal*, 29 de mayo. México, D. F.
- _____. 2005. "Televisa y su ley" *El Universal*, 6 de diciembre. México, D. F.
- Torres, Alejandro. 2006. "Aprueba PAN lista de candidatos plurinominales al Senado". *El Universal*, 18 de marzo. México, D. F.
- _____. y Jiménez Sergio. 2006. "Calderón y Fox cumplen cita con grupo Televisa". *El Universal*, febrero. México, D. F.
- Toussaint, Florence. 1998. México: *Televisión sin fronteras* Ediciones Siglo XXI.
- _____. 1995. "Inequidad y democracia: realidad en los medios electrónicos", en Toussaint, Florence (coord.) *Democracia y medios de comunicación: un binomio inexplorado*. México: *La Jornada* y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.
- Trejo, Raúl. 2010a. *Simpatía por el raiting*. México D. F.: Ediciones Cal y arena.
- _____. 2010b. "La iniciativa para una nueva Ley de Telecomunicaciones y Contenidos audiovisuales". *La Jornada Morelos*, 18 de abril. Cuernavaca, Morelos.
- _____. 2010c. "Teléfono intervenido". *Etcétera*. 8 de marzo. México, D. F.
- _____. 2009 "Los diputados ante la 'ley Televisa'" en Esteinou, Javier y De la Selva, Alma (ccords.). 2010 *La Ley televisa y la lucha por le poder en México*. México D. F.: UAM, AMIC, Senado de la República, Cencos, Asociación Mexicana de Derecho a la Información y la Fundación Manuel Buendía.
- _____. 2008a. "La cuadratura del círculo". *Etcétera*. 21 de febrero. México.
- _____. 2008b. "Mentiroso Azcárraga". *Etcétera*. 14 de febrero. México.
- _____. 2006. "Mediocracia en las elecciones. Las campañas presidenciales mexicanas de 2006 y lo medios de comunicación. Elementos para un balance". México D. F.: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina. www.c3fes.net
- _____. 2005a. *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*. México: Cal y Arena.
- _____. 2005b. "Todo México con Televisa" en revista *Etcétera*, 1 de septiembre. México.
- _____. 2004a. "Las peores opiniones. Opinión pública, encuestas, elecciones y medios en México". en Roderic Ai Camp. (comp.) *Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México*. México: Siglo XXI.
- _____. 2004b. "Para no seguir en Babel. Una reseña de los juicios y reacciones ante el debate sugerido por Enrique Krauze" *Configuraciones* No. 15.
- _____. 2004c. "Por qué cambiar la ley". *Etcétera*, 1 de noviembre. México, D. F.
- _____. 1997. *Volver a los medios. De la crítica, a la ética*. México: Cal y Arena.
- Tsebelis, George. 1995. "Decision marketing in political decisions: veto players in presidentialisms, parliamentarism, multicameralism and multipartidism". Reino Unido: *British Journal of political science*.
- Ugalde, Carlos. 2002. "La disciplina partidista en México" en el seminario El gobierno dividido en México: riesgos y oportunidades, 6 y 7 de mayo. México, D. F.
- Valadez, Diego. 2002. "Los consejos de la Judicatura: desarrollo institucional y cambiocultural" *Documento de trabajo*, núm. 29, octubre. México: IJJ-UNAM.
- Valdez, Anrés. 2001. "La evolución de la mercadotecnia política en México". *Revista Mexicana de Comunicación*, núm. 63. México, D. F.
- Valencia, Laura. 1995. *La disciplina parlamentaria en México. LVII Legislatura de la Cámara de Diputados*. México, D. F.: Biblioteca Jurídica UNAM.
- Vega, Aimeé. 2003. "Los escenarios de la comunicación política mexicana". *Razón y palabra*. revista electrónica. Octubre-noviembre. México. www.razonypalabra.org.mx/antiores/n35/avega.html
- _____. 2000. "El manejo de las emociones en las campañas presidenciales de 2000 en

- México y España". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Núm. 180, septiembre-diciembre. México.
- Villamil, Jenaro. 2007a. "La ley del degüello". *Proceso*, abril. México, D. F.
- _____. 2007b. "'la ley Televisa', operación torniquete". *Proceso*, junio. México, D. F.
- _____. 2006a. "Televisa, de la transición a la concentración". *Zócalo* No. 81 noviembre. México, D. F.
- _____. 2006b. "Premiados quienes apoyaron *Ley Televisa*". *Zócalo* núm. 75, 6 de mayo. México, D. F.
- _____. 2005. "Televisa. La ley del más fuerte". *Proceso*, 23 de diciembre. México, D. F.
- _____. 2002. "Puntos polémicos" en revista *Etcétera*, noviembre. México
- Weldon, Jeffrey. 2003. "El Congreso, las maquinarias políticas locales y el "Maximato": Las reformas no-reeleccionistas de 1933" en Dworak, Fernando (coord.) *El legislador a examen*. México: FCE y Cámara de Diputados.
- _____. 2002a. "Las fuentes políticas del presidencialismo en México" en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthews (comps.) *Presidencialismo en América Latina*. Argentina: Paidós.
- _____. 2002b. "The legal and partisan framework of the legislative delegation of the budget in México" en Morgestern Scott y Nacif Benito (coords.) *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 1997. "The Political Sources of Presidentialism in Mexico" en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. "Factores institucionales y políticos de la disciplina partidaria en la Cámara de Diputados de México: 1998-2002", en: smex.ucsd.edu/research/conf_pdfs/weldon.pdf. Consultado en noviembre de 2008.
- Wells, Burneo y Moirtary. 1996. *Publicidad. Principios y prácticas*. México: Prentice Hall
- Wolton, Dominique. 2006. *Salvemos la comunicación*. Madrid: Gedisa
- _____. 1992. "La comunicación política: construcción de un modelo", en Ferry, J. y Wolton, D. *El nuevo espacio público*. Barcelona: Gedisa.

Fuentes hemerográficas

- Periódico El Universal 2005 - 2007, México
- Periódico Milenio Diario 2006, México
- Periódico La Jornada 2005 - 2006, México
- Revista Zócalo, diciembre 2005 - 2008, México
- Revista Proceso diciembre 2005 a julio de 2008, México
- Revista Etcétera, 2001, México
- Revista Razón y Palabra, 1998, 2000, 2002, 2004- 2008, México
- Revista Metapolítica 2006 - 2009
- Revista Mexicana de Comunicación 2005- 2007
- Revista Vértigo. Historias de poder. Mayo de 2007

Documentos

- Acuerdo por el que se Adopta el Estándar Tecnológico de Televisión Digital Terrestre y se establece la Política para la Transición a la Televisión Digital Terrestre en México.
- Acción de Inconstitucional que promueven Senadores de la República, en contra del Decreto de reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión (DOF 11-04-2006).
Decreto de reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión.
Dictamen Técnico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Opinión de la Comisión Federal de Competencia.
Opinión de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.
Exposición de Motivos, *Iniciativa con Proyecto de Ley Federal de Radio y Televisión*, Comisión de Reforma del Estado, Senado de la República.

Fuentes electrónicas

www.aecpa.es; www.inau.gub.uy; www.dialnet.unirioja.es; www.redalyc.uaemex.mx;
www.usal.es; www.idea.int; www.ciudadapolitica.com; www.ife.org; www.proceso.com.mx
www.edicionesimbioticas.info; www.brcd.org; www.presupuestoygastopublico.org;
www.usmex.ucsd.edu; www.nyu.edu; www.structura.com.mx/gea/; www.isa.org.mx;
www.repositories.cdlib.org; www.terra.com.co/elecciones_2002/centro_de_documentacion/johncarey.doc;
www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto; www.iig.org;
www.mediocracia.wordpress.com; www.c3fes.net; www.isa.org.mx;
www.repositories.cdlib.org; www.magnet.undp.org; www.monde-diplomatique.fr.mx;
www.observatoriodemedios.org.ve; www.metapolitica.com.mx; www.raultrejo.tripod.com
www.terra.com.co/elecciones_2002/centro_de_documentacion/johncarey.doc;
www.normatividad.sct.gob.mx/index; www.pri.org.mx; www.reforma.com; www.cidac.org;
www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/prolegis/2006/LFTel; www.jornada.unam.mx;
www.senadorcorral.org/article; www.cfc.gob.mx/contenedor.asp; www.prd.org.mx;
www.etcetera.com.mx/pagcofetelne65.asp; www.mty.itesm.mx/dcic; www.pan.org.mx;
www.cem.itesm.mx/dacs; www.clasd.org.ve; www.gimenez.com.mx; www.elpais.com.
www.latinobarometro.org; www.scjn.gob.mx/Consultas/Inicial_Consultas.asp;
www.observatorioelectoral.org/biblioteca, 2001.; <http://inicia.es>; <http://cariari.ucr.ac.cr>;
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>; www.larevista.com.mx; noticias.universia.net.mx
www.elpais.com/articulo/opinion/mediocracia/elpepiopi/19950124elpepiopi_10/Tes/
www.pornuestrosmedios.org; www.esmas.com/noticierostelevisa/; www3.diputados.gob.mx

ANEXOS

CAPÍTULO II

1. Historia de las reformas electorales en México, en tres etapas

Primera etapa de reformas 1964 – 1986		
Objetivo: Legitimar el sistema de partido hegemónico		
1977	Reformó 17 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dieron paso a la creación de la Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales. A la lista de 300 diputados federales elegidos por mayoría de votos se añadieron 100, llamados plurinominales.	Esta reforma: <ol style="list-style-type: none"> 1. Permitió el acceso de nuevos actores políticos al sistema de gobierno, al reconocer a los partidos políticos como entidades de interés público 2. Redujo los requisitos para registrar partidos políticos y les garantizó apoyo económico. 3. Estableció el sistema de representación proporcional, así como la figura de asociaciones políticas.
1982	Reformó el artículo 115 constitucional	1. Estableció la participación de regidores de representación proporcional a los cabildos municipales.
1986	Se aprobó un nuevo Código Federal Electoral que introdujo nuevos procedimientos en el Congreso de la Unión.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incrementó el número de diputados de representación electoral a 200. 2. Estableció la renovación de la mitad del Senado cada tres años. 3. Creó un nuevo sistema de financiamiento público para los partidos. 4. Derogó el registro condicionado y generó el Tribunal de lo Contencioso Electoral como institución para controlar el proceso electoral
Segunda etapa de reformas: 1987, 1990 y 1993		
Objetivo: Intentar garantizar la gobernabilidad y la construcción de nuevas instituciones electorales.		
1987	Se aprobó la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con facultades de supervisión y reglamentarias, y de control de obras, cuenta pública y administración de la capital del país.	
1990	Se instauró un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). El COPIFE originó el Instituto Federal Electoral, presidido por el Secretario de Gobernación.	
1993		<ol style="list-style-type: none"> 1. Modificó el concepto de financiamiento de los partidos. Estableció "topes" a gastos de campaña y prohibió a funcionarios públicos, instituciones religiosas, personas y organizaciones extranjeras financiarlas. 2. Cambió la composición de la Cámara de Senadores (duplicó el número de escaños en el Senado de 64 a 128 y garantizó que cuando menos el 25 por ciento de éstos correspondieran al partido minoritario dominante en cada estado). 3. Revocó la cláusula de "gobernabilidad" y la de sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados. 4. Amplió las reglas de acceso igualitario de los partidos a los medios de comunicación.
Tercera etapa de reformas 1994 – 1996		
Objetivo: Generar las condiciones de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad al dotar de autonomía al Instituto Federal Electoral (IFE).		
1994 y 1996		<p>Otorgó al Instituto Federal Electoral autonomía para organizar las elecciones federales. Limitó la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados.</p> <p>Estableció la figura de representación proporcional en el Senado e incremento de forma importante el financiamiento público a los partidos políticos.</p> <p>Estableció que el 70% del financiamiento público fuera repartido de manera proporcional a la votación nacional inmediata anterior de cada partido, mientras que el 30% restante se repartiera equitativamente entre todos los partidos políticos.</p> <p>Eliminó el registro condicionado de los partidos y pasó de 1.5 a 2.0 por ciento, el mínimo de votación requerida para obtener representación parlamentaria y registro formal.</p>

CAPÍTULO IV

4. 1. Distribución de grupos parlamentarios de la LIX Legislatura en la Cámara de Diputados

Partido	Integrantes	Coordinador grupo parlamentario
Partido Revolucionario Institucional	203	Elba Esther Gordillo Morales
Partido Acción Nacional	148	Francisco Barrio Terrazas
Partido de la Revolución Democrática	97	Pablo Gómez Álvarez
Partido Verde Ecologista de México	17	Jorge Kahwagi Macari
Partido del Trabajo	6	Alejandro González Yáñez
Partido Convergencia	5	Jesús Martínez Álvarez

Fuente: elaboración propia con datos del IFE

4. 2. Distribución de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados

Presidente	
Manlio Fabio Beltrones Rivera	PRI
Vicepresidente	
Francisco Arroyo Vieyra	PRI
Juan de Dios Castro Lozano	PAN
María Marcela González Salas y Petriciolini	PRD
Secretarios	
Graciela Larios Rivas	PRI
Antonio Morales de la Peña	PAN
Marcos Morales Torres	PRD

Elaboración propia como datos del Documento de sesión de integración de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados (Gaceta Parlamentaria).

4. 3. Integración de la Junta de Coordinación Política de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados

Cargo	Nombre diputado	Partido
Presidente	Pablo Gómez Álvarez	PRD
Integrante	Emilio Chuayfett Chemor	PRI
Integrante	José González Morfín	PAN
Integrante	Jorge Antonio Kahwagi Macari	PVEM
Integrante	Alejandro González Yáñez	PT
Integrante	Jesús Emilio Martínez Álvarez	Convergencia

Elaboración propia con datos del Documento de sesión de integración de la Junta de Coordinación Política de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados (publicada en la Gaceta Parlamentaria).

4. 4. Comisión Unida de la Cámara de Diputados, formada por las comisiones de comunicaciones y de Radio, Televisión y Cineatografía

Comisión de Comunicaciones

No.	Nombre	Cargo
Partido: PAN		
1	Federico Döring Casar	Secretario
2	José Julián Sacramento Garza	Secretario
3	Sheyla Fabiola Aragón Cortés	Integrante
4	Rómulo Cárdenas Vélez	Integrante
5	Tatiana Clouthier Carrillo	Integrante
6	Manuel Gómez Morín	Integrante
7	Manuel González Reyes	Integrante
8	Isaías Lemus Muñoz Ledo	Integrante
9	Rubén Alfredo Torres Zavala	Integrante

Partido: PRI		
1	Ángel Heladio Aguirre Rivero	Presidente
2	Jesús Aguilar Bueno	Secretario
3	Rogelio Rueda Sánchez	Secretario
4	Pedro Ávila Nevárez	Integrante
5	Gonzalo Rodríguez Anaya	Integrante
6	Sergio Armando Chávez Dávalos	Integrante
7	Alfredo Del Mazo González	Integrante
8	Rafael Moreno Valle Rosas	Integrante
9	Manlio Fabio Beltrones Rivera	Integrante
10	Julio César Córdova Martínez	Integrante
11	Ángel Augusto Buendía Tirado	Integrante
12	Jesús Humberto Martínez de la Cruz	Integrante
13	Florentino Domínguez Ordóñez	Integrante
14	Juan Bustillos Montalvo	Integrante
Partido: PRD		
1	Sergio Martínez Magaña	Secretario
2	Tomás Cruz Martínez	Integrante
3	Francisco Obregón Espinoza	Integrante
4	José Luís Medina Lizalde	Integrante
5	Carlos Zeferino Torreblanca Galindo	Integrante
Partido: PVEM		
1	Jorge Legorreta Ondorica	Secretario
2	Jesús González Schmal	Secretario

Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía

No.	Nombre	Cargo
Partido: PAN		
1	Manuel Gómez Morín Martínez del Río	Secretario
2	Julio Angulo Góngora	Integrante
3	María del Carmen Escudero Fabre	Integrante
4	Patricia Flores Fuentes	Integrante
5	José Julio González Garza	Integrante
6	José Julián Sacramento Garza	Integrante
7	Norma Patricia Saucedo Moreno	Integrante
8	Yolanda Guadalupe Valladares Valle	Integrante
9	Beatriz Zavala Peniche	Integrante
Partido: PRI		
1	Lorenzo Miguel Lucero Palma	Secretario
2	Marcela Guerra Castillo	Secretario
3	Estela de Jesús Ponce Beltrán	Integrante
4	María Elena Orantes López	Integrante
5	José Mario Wong Pérez	Integrante
6	Francisco Javier Bravo Carvajal	Integrante
7	Fernando Alberto García Cuevas	Integrante
8	Paulo José Luís Tapia Palacios	Integrante
9	Carlos Martín Jiménez Macías	Integrante
10	Ady García López	Integrante
11	Carlos Flores Rico	Integrante
12	Filemón Primitivo Arcos Suárez	Integrante
Partido: PRD		
1	Dolores del Carmen Gutiérrez Zurita	Secretaria
2	José Luís Medina Lizalde	Integrante
3	Francisco Mora Ciprés	Integrante
4	Angélica De la Peña Gómez	Integrante
5	Bautista López Héctor Miguel	Integrante
6	Luís Eduardo Epinoza Pérez	Integrante
Partido: PVEM		
1	Javier Orozco Gómez	Presidente
Partido: PT		
1	Óscar González Yáñez	Integrante

Elaboración propia. Los integrantes de las comisiones fueron tomadas del Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, relativo a la integración de las comisiones ordinarias y la conformación de sus mesas directivas que conoció y aprobó el pleno en la LIX legislatura en la sesión ordinaria del 30 de septiembre de 2003 (publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados).

4. 5. Integración de la Mesa Directiva y de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores en la LIX Legislatura para el tercer año del ejercicio legislativo

Presidente	
Enrique Jackson Ramírez	PRI
Vicepresidente	
Carlos Chaurand	PRI
César Jáuregui	PAN
Raymundo Cárdenas	PRD
Secretarios	
Yolanda Eugenia González	PRI
Lydia Madero García	PAN
Rafael Melosa	PRD
Sara Castellanos	PVEM

Junta de Coordinación Política

Presidente	
Diego Fernández de Cevallos	PAN
Coordinadores parlamentarios	
Jorge Sermelo Infante	PAN
Enrique Jackson	PRI
Humberto Roque Villanueva	PRI
Genaro Borrego Estrada	PRI
Jesús Ortega	PRD
Gloria Lavara	PVEM

La integración de estos órganos de gobierno del Senado de la República fue tomada del documento que da cuenta de la junta previa de la Cámara de Senadores, viernes 29 de agosto de 2003. Véase: www.senado.gob.mx/legislatura

4.6. Comisión Unida en el Senado de la República, formada por las comisiones de Comunicaciones y Transportes y Estudios Legislativos (primera)

Comisión de Comunicaciones y Transportes

No.	Nombre	Cargo
Partido: PAN		
1	Héctor Guillermo Osuna Jaime	Presidente
2	Wadi Amar Shabshab	Integrante
3	Javier Corral Jurado	Integrante
4	Alberto Martínez Mireles	Integrante
5	Alfredo Martín Reyes Velásquez	Integrante
6	José Alberto Castañeda Pérez	Integrante
Partido: PRI		
1	Eric Rubio Barthell	Secretario
2	José Bonilla Robles	Integrante
3	Araceli Escalante Jasso	Integrante
4	Emilio Gamboa Patrón	Integrante
5	Omar Raymundo Gómez Flores	Integrante
6	Jorge Abel López Sánchez	Integrante
7	Héctor Vicario Castrejón	Integrante
Partido: PRD		
1	César Raúl Ojeda Zubieta	Secretario
2	Serafín Ríos Álvarez	Integrante

Comisión de Estudios Legislativo (primera)

No.	Nombre	Cargo
Partido: PAN		
1	José Alberto Castañeda Pérez	Secretario
2	Jorge Ruben Nordhausen González	Integrante
3	Juan José Rodríguez Prats	Integrante
Partido: PRI		
1	Héctor Michel Camarena	Presidente
2	Orlando Paredes Lara	Secretario
3	Sadot Sánchez Carreño	Integrante
	Rubén Zarazúa Rocha	Integrante

Elaboración propia con datos de la gaceta parlamentaria del Senado de la República y por datos proporcionados por el propio Senado de la República

4. 7. Votación en el Pleno de la Cámara de Senadores

Votos a favor de aprobar la Minuta de los Diputados sin modificaciones					
No.	Senador	Partido	No.	Senador	partido
1	Aguilar Bodegas José Antonio	PRI	41	Lozano Armengol Jorge	PAN
2	Aguilar González Micaela	PAN	42	Luebbert Gutiérrez Oscar	PRI
3	Alanís Quiñónez Adrián	PRI	43	Madero García Lydia	PAN
4	Aldana Prieto Luís Ricardo	PRI	44	Madrazo Limón Carlos	PAN
5	Amaya Tellez Rodimiro	*	45	Madrid Tovilla Arely	PRI
6	Ángeles Cerón Esteban Miguel	PRI	46	Margain Berlanga Fernando	PAN
7	Astudillo Flores Héctor	PRI	47	Méndez Lanz Víctor Manuel	PRI
8	Ayala Albida Joel	PRI	48	Méndez Márquez Victoria	PRI
9	Becerra Rodríguez Salvador	PAN	49	Michel Camarena Héctor	PRI
10	Bojorquez Mungaray Francisco	PRI	50	Morgan Álvarez Rafael Gilberto	PAN
11	Bonilla Robles José Eulogio	PRI	51	Mota Sánchez Ramón	PRI
12	Buganza Salmerón Gerardo	PAN	52	Muro González Ana Bricia	PRI
13	Claderón Hinojosa Luisa María	PAN	53	Nordhausen González Jorge	PAN
14	Dominguez López Silvia	PRI	54	Osuna Jaime Héctor Guillermo	PAN
15	Escalante Jasso Araceli	PRI	55	Ovando Martínez Eduardo	PRI
16	Esquivel Reyes Rita María	PAN	56	Paredes Lara Orlando	PRI
17	Fernández de Cevallos Francisco	PAN	57	Pérez De Alva Blanco Roberto	PRI
18	Fernández De Cevallos Diego	PAN	58	Rodríguez Prats Juan José	PAN
19	Franco Jiménez Jorge Eduardo	PRI	59	Rubio Barthell Eric Luís	PRI
20	Gallegos Soto Benjamín	PAN	60	Sánchez Carreño Miguel Sadot	PRI
21	Gamboa Patrón Emilio	PRI	61	Sodi De la Tijera Demetrio	*
22	García Torres Antonio	PRI	62	Stephenson Pérez Susana	PAN
23	Gil Elorduy Ernesto	PRI	63	Tamayo Morales Martha Sophia	PRI
24	Gómez Bravo Emilia Patricia	PVEM	64	Torres Herrera Víctor Manuel	PAN
25	Gómez Esparza Fernando	PRI	65	Trujillo Zentella Georgina	PRI
26	Gómez Verónica Gildardo	PAN	66	Ureña Montoya Flavio	PRI
27	González González Rigoberto	PAN	67	Vázquez Gil Tomás	PRI
28	González Martínez Jorge Emilio	PVEM	68	Velasco Rodríguez Verónica	PVEM
29	González Zarur Mariano	PRI	69	Vicario Castrejón Héctor	PRI
30	Gutiérrez Gutiérrez Alejandro	PRI	70	Villalobos Organista Carlos	PAN
31	Haghenbeck Camara José Antonio	PAN	71	Xicotencatl Reynoso Marco Antonio	PAN
32	Hamdan Amad Fauzi	PAN	72	Zapata García Jorge Doroteo	PRI
33	Hernández Enriquez Silvia	PRI	73	Zarazúa Rocha Rubén	PRI
34	Hernández Genis Héctor Javier (voto registrado fuera del sistema electrónico)	PAN	74	Zermeño Infante Jorge	PAN
35	Jackson Ramírez Enrique	PRI	75	Información no disponible	
36	Joaquín Coldwell Addy Cecillia	PAN	76		
37	Jones Jones Jeffrey Max	PAN	77		
38	Larios Córdova Héctor	PAN	78		
39	Levara Mejía Gloria	PVEM	79		
40	López Sánchez Jorge Abel	PRI	80		
			81		

Votos en contra de aprobar la Minuta de los Diputados sin modificaciones					
No.	Senador	partido	No.	Senador	partido
1	Amar Shabshab Wadi	PAN	26	Ojeda Zubieta César Raúl	PRD
2	Bartlett Díaz Manuel	PRI	27	Ortega Martínez Jesús	PRD
3	Borrego Estrada Genaro	PRI	28	Palacios Cordero Blas Rafael	PRD
4	Campuzano González Rómulo	PAN	29	Ramírez García María del Carmen	PRD
5	Cárdenas Hernández Raymundo	PRD	30	Reyes Velazquez Alfredo Martín	PAN
6	Castañeda Pérez José Alberto	PAN	31	Rico Samaniego Luís Alberto	PAN
7	Cisneros Fernández Joaquín	PRI	32	Ríos Álvarez Serafín	PRD
8	Corral Jurado Javier	PAN	33	Rojas Gutiérrez Carlos	PRI
9	Cruz López Oscar	PRD	34	Saldaña Pérez Lucero	PRI
10	Escandón Cárdenas Ritulio Cruz	PRD	35	Sauri Riancho Dulce María	PRI
11	Fraile García Francisco	PAN	36	Sierra Sánchez Germán	PRI
12	Garza Galindo Laura Alicia	PRI	37	Soto Sánchez Antonio	PRD
13	Gerardo Higuera Ricardo	PRD	38	Vicencio Álvarez Felipe de Jesús	PAN
14	Gómez Flores Omar Raymundo	PRI	39	Cruz Martínez Marcos Carlos (voto registrado fuera del sistema electrónico)	PRD
15	Guzmán Lagunes Noemi Zoila	PRI	40	No se encontró el dato	
16	Herbert Pérez Guillermo	PAN			
17	Herrera Mendoza Guillermo	*			
18	Jauregui Robles César	PAN			
19	Jiménez González David	PRI			
20	López Sollano Saúl	PRD			
21	Margaiz Ramírez Filomena	PAN			
22	Martínez Mireles Alberto	PAN			
23	Montaño Yamuni Joaquín	PAN			
24	Moreno Brizuela Elías Miguel	PRD			
25	Navarro Quintero Miguel Ángel	PRD			

* senadores independientes

Abstenciones		
No.	Nombre senador	Partido
1	Roque Villanueva Humberto	PRI
2	Medina Plascencia Carlos	PAN
3	Galván Muñoz Jesús	PAN
4	No se encontró el dato	

4. 8. Distribución del poder político en México después de las elecciones del 2 de julio de 2006 quedó de la siguiente manera:

Partido	Entidades gobernadas (31 estados y el Distrito Federal)	Diputados Federales	Senadores
Partido Acción Nacional	9	206	52
Partido Revolucionario Institucional	17	104	33
Partido de la Revolución Democrática	6	123	29
Partido del Trabajo	0	17	6
Partido Verde Ecologista de México	0	19	2
Partido Convergencia	0	18	5
Partido Nueva Alianza	0	9	1
Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina	0	4	0
Total	32	500	128

Fuente: Consulta Mitofsky: "Posicionamiento y valor de los partidos políticos en México" y muestra la distribución de los partidos políticos sin considerar las alianzas para la elección presidencial.

CAPÍTULO V

5. 1. Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que revisaron la Acción de Inconstitucionalidad

Título	Ministro	Propuesto por	Año
Ministro Presidente	Guillermo Ortíz Mayagoitia	Ernesto Zedillo Ponce de León	1995
Ministro	Mariano Azuela Güitrón	Miguel de la Madrid Hurtado	1983
Ministro	José Fernando Franco González Salas	Vicente Fox	2006
Ministro	José de Jesús Gudiño Pelayo	Ernesto Zedillo Ponce de León	1995
Ministro	Juan N. Silva Meza		
Ministro	Genaro David Góngora Pimentel		
Ministro	Sergio Salvador Aguirre Anguiano		
Ministra	Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila		
Ministro	José Ramón Cossío Díaz	Vicente Fox	2003
Ministra	Margarita Beatriz Luna Ramos		
Ministro	Sergio Armando Valls Hernández		2004

CRONOLOGÍA DEL OBJETO DE ESTUDIO

Día	Acción
marzo 2005	
30	Introducción a las comisiones de Comunicaciones, Gobernación y Estudios Legislativos, por conducto del Senador Héctor Guillermo Osuna Jaime, del Partido Acción Nacional (PAN) y Presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, de diversos proyectos opuestos de iniciativas (conservadoras) que se concentraron en la propuesta denominada "Dictamen Sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto de Reforma de Ley Federal de Radio y Televisión".
noviembre 2005	
29	Presentación del Proyecto de Iniciativa de Reforma al a Ley Federal de Radio y Televisión a las comisiones de Radio, Televisión y Cinematografía; de Comunicaciones y Transportes; y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Diputados.
diciembre 2005	
1	En siete minutos y por unanimidad 327 diputados aprueban reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y Telecomunicaciones.
5	Rogelio Azcárraga, presidente de Radio Fórmula, envía una carta al titular de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, Alejandro García Gamboa, en la que le pide tomar "medidas extremas" para evitar la aprobación de las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión.
12	Por medio de dos escritos, intelectuales, comunicadores, actores y académicos solicitan al Senado que se tome en cuenta la opinión de todos los involucrados, pues afirman que es "insuficiente, riesgosa y que tendría graves consecuencias para la sociedad y la radiodifusión". En la Cámara de Diputados, la fracción parlamentaria del Partido revolucionario Institucional (PRD) retira su aprobación al dictamen de reformas.
13	El Senado pospone hasta febrero la discusión de las reformas a la LFRT. La CIRT publica en medios impresos un desplegado en el que expresa su respaldo a la minuta.
14	En otro desplegado, decenas de radiodifusores agremiados a la CIRT, encabezados por Rogerio Azcárraga, desmienten la unidad de la cámara.
24	<i>El Universal</i> publica que Dionisio Meade, subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación, afirmó que "el Ejecutivo analizará en enero las reformas aprobadas por los diputados a las leyes federales de Radio y Televisión, y de Telecomunicaciones, para definir un esquema de cabildeo ante el Senado que permita 'enriquecer' el dictamen actual". Y que "la Secretaría de Gobernación hará consultas con las partes interesadas para recabar opiniones sobre los problemas que ven en la iniciativa, y en qué es conveniente impulsarla (...) Destacó que se buscará identificar qué elementos podrían ayudar a enriquecer la minuta desde el punto de vista del Ejecutivo. La meta es llegar al periodo ordinario con una posición federal definida".

enero 2006	
1	La Asociación Mundial de Radios Comunitarias AMARC -México y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos declaran que de aprobarse la minuta será "el retroceso más grande del país en materia no solamente de radio y televisión, sino en el ámbito de libertad de expresión y derecho a la información". Véase: Pulsar
3	Presentación en el Senado de la República del <i>Proyecto de Iniciativa de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión</i> para su análisis y evaluación por las Comisiones Unidas de Comunicaciones, Gobernación y Estudios Legislativos Para la Reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión.
11	La Cámara Nacional de la Industria Electrónica, Telecomunicaciones e Informática (Canieti) y el Colegio Nacional de Economistas solicitan revisar las reformas de la ley de radio y TV, así como llevar a cabo, antes de su votación, "una consulta pública y transparente con el gobierno federal y cámaras industriales involucradas", mediante un escrito enviado al Senado. Diversos radiodifusores se reúnen en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con el subsecretario Jorge Álvarez Hoth y con el presidente de la CIRT para verter críticas a los cambios aprobados por los diputados.
12	Héctor Osuna, presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado, informa que realizará una consulta entre quienes han manifestado su opinión en contra de la minuta para "ser tomados en cuenta" e incorporar sus observaciones a la discusión sobre el tema. En la misiva el senador expresó: "Queremos que nos digan por qué firmaron los desplegados en contra de la minuta, qué piensan de ella, cuál es su diagnóstico, cuáles son sus propuestas de mejora".
19	El presidente de la CIRT admite que el tema entre los agremiados generó diferencias de opinión y señala que la aprobación de las reformas no debe forzarse.
24	El presidente de la CIRT señala que esta cámara aprueba por unanimidad las reformas a la ley de radio y TV, y desmiente que haya alguna división en ésta.
28	<i>El Universal</i> publica que el subsecretario de Normatividad de Medios, Enrique Aranda, ha enterado a las comisiones del Senado que estudian la minuta de posibles cambios, dado que el Ejecutivo tiene interés en que se apliquen correcciones que busquen enriquecer la reforma, como es el caso del punto de la elección de consejeros de la Cofetel, renglón en el que se procura que la sociedad tenga una mayor certidumbre.
febrero 2006	
1	La presidenta de la Canieti, María Teresa Carrillo, envía una carta al Senado donde expresa que "la minuta aprobada por la Cámara de Diputados representa un avance en el fortalecimiento del órgano regulador y busca la convergencia", por lo que exhorta al Senado "a continuar con el proceso de revisión de las propuestas de la minuta en cuestión, y en virtud de los avances que ya contempla la minuta turnada por la Cámara de Diputados, aprobar la misma". Esta misiva fue muy diferente a la que envió el 11 de enero al Senado, en la que criticaba profundamente la minuta.
4	La Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México envía al Senado un análisis de la minuta en el que señala que "es incompleta e imprecisa, por lo que resulta imprescindible su revisión".
6	La AMARC-México entrega al Senado sus observaciones a la minuta. Establece que las reformas a la ley "afectan de manera sustancial y negativa el servicio de radiodifusión en general y, en particular, de las emisoras bajo el régimen de permiso". Y que "no sólo no mejoran en absoluto este instrumento jurídico, sino que condenan a la extinción a los ejercicios de radio comunitaria que existen en nuestro país". También los radiodifusores de AM agrupados en la asociación Radio Independiente, que preside Roque Chávez, envían al Senado una misiva en la que solicitan eliminar de las reformas en materia de radio y televisión la licitación de concesiones mediante subasta pública e incorporar modificaciones que garanticen que los radiodifusores de Amplitud Modulada puedan acceder a la convergencia tecnológica.
8	Inician las consultas públicas del Senado. En la reunión, Héctor Osuna, afirma: "la coincidencia es que faltan temas que incluir en esto". La Canitec dirige una carta al Senado en la que le solicita especial atención en la regulación de la convergencia tecnológica.
15	En la consulta convocada por los senadores, Xóchitl Gálvez plantea una "reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión que contemple los derechos de los pueblos indígenas, ya garantizados en otras leyes. Pero, sobre todo, que refleje los procesos democráticos que vive el país; que garantice la pluralidad, la participación, la libertad de expresión, de réplica, de información". Karen Sánchez Abott, presidenta de la Asociación de Radiodifusores del Valle de México, señala que aunque en un principio este gremio pensó que la minuta favorecía sólo a las televisoras, después "nos dimos cuenta de que no es así".
22	El IFE expone que la minuta es deficiente porque permite evadir el proceso de fiscalización a los partidos políticos, y se convierte a la institución en una simple "caja de cobro" de la publicidad que se contrate en los medios electrónicos. Añade que la minuta otorga a los candidatos la facultad de contratar espacios en medios -que no considera el COFIPE, que constriñe esta exclusividad a los partidos políticos-, por lo que se podría presentar una contradicción por dos normas del mismo rango. Eduardo Pérez Motta, de la Cofeco, y Jorge Arredondo, de la Cofetel, coinciden en que la reforma es insuficiente, omisa y no garantiza el futuro de la radiodifusión.
25	El Colegio Nacional de Economistas solicita que el Senado modifique la minuta para que haya un marco legal adecuado para regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de los servicios de telecomunicaciones y de radio y televisión.

marzo 2006	
1	<i>El Universal</i> difunde grabaciones de las conversaciones Javier Tejado Dondé con representantes de telefónicas. Sus editores consideran que eso demuestra las presiones de Televisa para aprobar la minuta.
9	El periódico estadounidense <i>The Wall Street Journal</i> publica que las presiones y cabildeo que Televisa realiza para que las reformas a las leyes de radio y televisión y de telecomunicaciones sean aprobadas "a su gusto" por el Senado, son un signo de preocupación en un país en el cual la mayoría de las industrias son dominadas por una o dos empresas.
15	La Cofetel presenta su análisis de la minuta, que la considera como un retroceso. "En caso de aprobarse, despojaría al Estado de su rectoría sobre los bienes de la nación y de su potestad exclusiva para otorgar concesiones en materia de vías generales de comunicación".
22	La fracción del PAN en el Senado acuerda votar sin enmiendas la minuta.
23	Los senadores priístas acuerdan impulsar la minuta en sus términos.
24	Los presidentes de la Canitec, Alejandro Puente, y de la Cofeco, Eduardo Pérez Motta, piden al Senado que no apruebe en sus términos la minuta. Senadores del PRI, PAN y PRD que se oponen a la minuta integran un bloque para impedir que el Senado la apruebe.
28	En la reunión de comisiones y sin expresar sus argumentos para impulsar la minuta, los defensores de ésta se impusieron por dos votos y la aprobaron como dictamen para ser discutida en el pleno. La votación fue 11 a nueve con dos abstenciones. Al inicio de sus noticieros estelares, Televisa y TV Azteca fijan su postura.
29	Andrés Manuel López Obrador sugiere posponer la discusión de la minuta de la Ley Federal de Radio y Televisión. Las estaciones adscritas al IMER reproducen constantemente tres spots que manifiestan su rechazo a las reformas.
30-31	Aprobación del Proyecto de iniciativa de reforma a la Ley Federal de radio y Televisión en el Senado de la República: 81 votos a favor, 40 en contra y 4 abstenciones.
Abril 2006	
11	Publicación en el Diario Oficial de la Federación. (Oficialización del Decreto de Ley)
12	Jorge Arredondo, presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) y tres comisionados más renunciaron como protesta a la decisión del Presidente de la República de promulgar la denominada "ley Televisa".
18	La Comisión Federal de Comunicaciones (Cofeco) envía una carta al Senado de la República en la que aprueba la iniciativa paralela.
20	El Senado aprueba la iniciativa paralela con 62 votos a favor y 24 en contra
23	Cerca de 800 personas protestan en el zócalo capitalino por la aprobación de la comúnmente denominada "Ley Televisa"
27	Directivos de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) acuden a la Cámara de Diputados a exigir a la bancada priísta aprobar la minuta paralela.
mayo 2006	
2	El Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para los Derechos Humanos, Amerigo Incalcaterra, critica la aprobación del proyecto de iniciativa de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión.
4	47 senadores, entre ellos Javier Corral, Manuel Bartlett y Felipe Vicencio Álvarez interponen ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción de inconstitucionalidad contra la "ley Televisa".
9	La Suprema Corte de Justicia de la Nación admite el trámite de aquella controversia.
11	El Ejecutivo Federal envía al Senado de la República la lista de posibles comisionados de la Cofetel: Julio Di-Bella, Fernando Lerdo de Tejada (que declina), José Luís Peralta Higuera, Gonzalo Martínez Pous y Rabel del Villar Aldrich.
Julio 2006	
31	El empresario Alejandro Burillo solicita concesiones de televisión.
Septiembre 2006	
15	Palmas 26 de Isaac Saba y Rafael Díaz (Telemando) solicitan a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) una red para transmisión de señal de televisión abierta.
25	El presidente de la Cofeco, Eduardo Pérez Motta, afirma que es urgente ordenar al mercado de contenidos para evitar monopolios y controlar el poder de Televisa.
27	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público envía una carta a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) en la que reitera que no se pueden eliminar las restricciones del título de concesión de Telmex para que brinde el servicio de televisión.
28	Don Browne, presidente de la empresa Telemando, manifiesta que espera que la administración de Felipe Calderón entregue nuevas concesiones de televisión abierta.

octubre 2006	
4	La Cofetel considera que no hay "elementos claros" que obliguen a Telmex a pagar una contraprestación por brindar servicios de televisión.
11	Telmex gana el litigio a la Cofeco que señaló a la empresa telefónica como dominante en cinco mercados.
18	Enrique Pereda, de Radiorama es elegido como nuevo presidente de la CIRT.
25	El presidente Felipe Calderón propone el modelo de telecomunicaciones que espera consolidar durante su mandato, durante la Semana Nacional de la Radio y la Televisión.
Noviembre 2006	
7	La Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía del Senado de la República se compromete a fortalecer los medios públicos.
21	La Cámara Nacional de la Industria Electrónica, Telecomunicaciones e Informática (Canitec) solicita al Senado que vigile la aplicación del acuerdo de convergencia. Las televisoras Tv Azteca y Televisa inician una campaña mediática de desprestigio en contra de Isaac Saba quien en sociedad con General Electric (GE), manifiesta interés por operar frecuencias de televisión. Lo acusan de controlar un monopolio en la distribución de medicamentos, encareciendo los costos y provocando la muerte de miles de enfermos.
28	La Cofeco pide que las empresas que controlen el mercado de contenidos audiovisuales sean sometidas a una regulación especial, como sucede con las telecomunicaciones.
diciembre 2006	
10	General Electric acusa a Televisa y Tv Azteca de montar una campaña mediática en su contra.
15	Luis Téllez, Secretario de Comunicaciones y Transportes, afirma que se estudia la posibilidad de una tercera cadena nacional de televisión en el país.
17	Tv Azteca emprende ataques contra el periódico Reforma a través de la revista Vértigo, en la que publica un material donde denuesta a Alejandro Junco, presidente del grupo editorial del diario. En los días siguientes los espacios informativos de la televisora divulgan fragmentos de un video que ventila una disputa familiar acontecida en 1972.
18	El periódico Reforma responde a las acusaciones de TV Azteca. Cofetel determina que no existe razón para cobrar alguna contraprestación a Telmex por la modificación de su título de concesión.
enero 2007	
11	El periódico Reforma entrevista al presidente de GE, Jeff Immeit, quien ratifica el interés de la trasnacional por operar una cadena de televisión abierta en nuestro país.
14	El presidente Felipe Calderón asegura que los "monopolios públicos o privados no responden, necesariamente, a un nuevo contexto mundial".
18	La Cofeco se pronuncia por una tercera cadena de televisión en México.
25	El comisionado de la Cofetel, Gerardo González Abarca, asegura que la digitalización permitirá concesionar más canales y ve difícil la entrega de frecuencias en la banda VHF"; mientras que la UHF "habría disponibilidad para otros sistemas".
29	Eduardo Ruíz Vega y Gerardo González Abarca denuncian penalmente a Rafael del Villar y Gonzalo Martínez Pous, Subsecretario y Jefe de Asuntos Jurídicos de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes que ostentarse como funcionarios de la comisión.
febrero 2007	
5	La Cofeco solicita que Televisa y Tv Azteca impulsen producciones independientes.
13	La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde) recomienda revisar el Proyecto de Iniciativa de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión.
15	Luis Téllez afirma que el gobierno analiza la posibilidad de entregar concesiones regionales de radio y televisión y la disponibilidad del espectro.
22	Héctor Osuna, presidente de la Cofetel declara que quienes ya tengan concesiones de radio y televisión en algunas plazas no podrán participar en la licitación de frecuencias; añadió que la Cofeco será quien determine esto, y que el gobierno no licitará en paquete las nuevas emisoras.
marzo 2007	
6	Eduardo Ruíz Vega (actual comisionado de la Cofetel) manifiesta que la ley de radiodifusión y telecomunicaciones "responde a las necesidades actuales del país", por lo que descarta la necesidad de revisarlas.
15	La Cofetel anuncia al Senado que identificará las ciudades susceptibles de recibir nuevas concesiones de radio y televisión, "tanto como comercial como cultural, educativa, comunitaria y oficial, a efecto de iniciar los procedimientos de licitación pública o permisionarios".

mayo 2007	
3	El ministro de la SCJN Salvador Aguirre Anguiano envía a las partes involucradas el proyecto de sentencia sobre la acción de inconstitucionalidad. El senador Santiago Creel del PAN declara que la "ley Televisa" fue una imposición.
4	Diversos medios difunden fragmentos del proyecto del ministro Aguirre Anguiano.
7	El senador Emilio Gamboa del PRI responde a Creel que no hubo presiones en la aprobación de la Ley Televisa.
8	La CIRT niega lo dicho por Creel y exige pruebas. El senador Carlos Sotelo, presidente de la Comisión de Radio y Televisión, se entrevista con el presidente de la SCJN, Guillermo Ortiz y le solicita se acepte la acción de inconstitucionalidad contra la "ley Televisa".
10	La SCJN establece que el Senado de la República carece de facultades para objetar los nombramientos en la Cofeco que realice el Ejecutivo. En el principal noticiero de Tv Azteca, Javier Alatorre refiere esa determinación como: "Duro golpe a la democracia y a la transparencia". Mientras que el noticiero estelar de Televisa conducido por Joaquín López Dóriga afirma: "Este fallo de la corte es una vuelta al pasado. Va en sentido opuesto al cambio democrático para establecer contrapesos al Poder Ejecutivo y viene a romper el equilibrio entre poderes". El Senado apoya a Santiago Creel. Defiende el derecho del legislador a expresar su opinión.
11	Los senadores Federico Döring del PAN y Javier Orozco del PVEM visitan a los ministros Salvador Aguirre, Genaro Góngora y Margarita Luna Ramos para promover la Ley Televisa.
12	El senador Manlio Fabio Beltrones del PRI afirma que la Cámara Alta ha acudido a la SCJN para expresar una defensa a la ley de medios.
14	La SCJN inicia audiencias sobre la ley Televisa. Tv Azteca comienza una campaña contra los senadores Javier Corral y Manuel Bartlett. Alatorre, en el noticiero "Hechos" afirma: "Un grupo liderado por Javier Corral y Manuel Bartlett (...) ha buscado poner freno a la modernización del país (...) y lo que es peor, ahora encuentran eco en el magistrado Salvador Aguirre Anguiano". Por su parte, la revista Vértigo descalifica la ponencia de Aguirre Anguiano y la equipara con la represión estudiantil de 1968.
15	Los promotores de la acción de inconstitucionalidad contra el Proyecto de iniciativa de reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión acuden a la SCJN.
16	Legisladores del PAN y PRD anuncian una alianza para reformar a la ley de telecomunicaciones para darle más facultades a la Cofetel. En el noticiero "Hechos", su titular afirma: "Y continuando con esa capacidad que muestran muchos políticos (...) para maniobrar según su conveniencia, recordemos una de las paginas más vergonzosas de nuestra historia...". Presentación de reportaje sobre Manuel Bartlett relacionado con la caída del sistema electoral en 1988.
17	La CIRT advierte que si la SCJN declara inconstitucional el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, la radio, pública y privada, no podrá modernizarse. En el mismo sentido se pronuncia el abogado de Televisa, Javier Tejado Dondé. Tv Azteca, continúa campaña de desprestigio.
18	Con imágenes de Javier Corral como fondo, Javier Alatorre expresa: "Si bien es cierto que México no corre el mismo riesgo que Venezuela, ya que nuestro marco jurídico es preciso y nuestras instituciones sólidas, también lo es que existen políticos que aspiran a gobernar sin contrapesos (...) que un día predicán una cosa y al día siguiente se desdicen. Son políticos de doble cara".
21	El ministro José Ramón Cossío se excusa de participar en las discusiones sobre el Proyecto de iniciativa de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión en la SCJN. Inician las sesiones en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Persisten los ataques de Tv Azteca. Alatorre: "Este fin de semana surgieron versiones en el sentido de que nos demandarían (...) Nosotros, fieles al nombre del noticiero, únicamente nos apegamos a los hechos".
22	Durante la presentación de su proyecto en la SCJN, el Ministro Salvador Aguirre señala la fortaleza de la SCJN.
23	En el noticiero estelar de Televisa, Joaquín López Dóriga afirma: "Por su parte diputados del PRD presentaron esta mañana en la Comisión Permanente una iniciativa de modificación constitucional para que el Estado financie la conversión tecnológica de los medios de comunicación comunitarios y culturales. (...) Reportaje de Iván González: "En los últimos años ha crecido sin control el número de estaciones de radio ilegales en el país. Algunas de estas estaciones se autodenominan radios comunitarias. En México la radio comunitaria no existe legalmente (...) Es por eso que la mayoría opera al margen de la ley (...) El Congreso de la Unión deberá analizar con detenimiento esta iniciativa. Los radiodifusores establecidos legalmente se han pronunciado porque quienes operan de forma ilegal se regularicen antes de exigir recursos públicos".
24	La SCJN determina que el Congreso de la Unión puede crear órganos desconcentrados. Joaquín López Dóriga informa que el juez IV de lo civil en Chihuahua falló contra Javier Corral para que éste pague un adeudo de casi un millón de pesos del PAN a la televisora por publicidad contratada en 2004.

28	<p>La SCJN determina que el nombramiento escalonado de los integrantes de la Cofetel es inconstitucional y que el tercer párrafo del artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Radio y Televisión es inconstitucional.</p> <p>En Radio Fórmula Joaquín López Dóriga manifiesta: “Como dijo el otro día que se adornó el ministro Anguiano ‘no saben de que estamos hechos’. Bueno, pues en algunos casos señor ministro, si hemos sabido de que están hechos (...) Y a propósito de no saber de que estamos hechos, pues yo le puedo decir lo mismo, eh, usted tampoco lo sabe”.</p> <p>Inicia transmisiones Cadena Tres de Olegario Vázquez Raña. La postura de ese grupo compuesto por Grupo Imagen y Excélsior varió respecto de la “ley Televisa”. Antes crítica, después obsequiosa con los consorcios, Pedro Ferriz de Con, uno de los socios señaló: “Hemos tenido y nos han dado la bienvenida como compañeros de trabajo dos televisoras que son fundamentales en la televisión mexicana. Me refiero a Televisa y Tv Azteca, que han visto con beneplácito el nacimiento de esta Cadena Tres”.</p> <p>Javier Alatorre, titular del noticiero estelar de Tv Azteca apuntó: “Mientras Venezuela, termina toda una era de televisión, en México le damos la bienvenida a una nueva opción (...) con este nuevo canal, Canal 28, se amplían las opciones para ver televisión en México (...) se pregunta porque celebramos la llegada de un nuevo competidor. La respuesta es muy sencilla, porque a través de la competencia nos superamos (...) Así que bienvenida la competencia”.</p>
29	<p>La SCJN determina la inconstitucionalidad de la fracción primera del artículo 20 de la Ley Federal de Radio y Televisión.</p> <p>Ciro Gómez Leyva, en su columna del periódico Milenio Diario cuestiona las campañas televisivas en contra del senador Javier Corral.</p>
30	<p>La Comisión Permanente se solidariza con los ex senadores Javier Corral y Manuel Bartlett por lo ataques de las televisoras.</p> <p>Tv Azteca, en voz de Javier Alatorre fijó su posición: “Nosotros desde el principio aclaramos que como parte activa de la industria de la radio y la televisión tenemos interés abierto y transparente en el tema (...) Lo que habría que preguntar es a qué intereses responden las otras partes”.</p> <p>En el programa de análisis político de Televisa tercer grado, Carlos Marín ataca al ex senador Javier Corral. Denise Maerker disiente.</p> <p>El director de Diario milenio(en su columna) denosta al ex senador.</p>
31	<p>La SCJN declara inconstitucional la fracción segunda del artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión, que prevé que los titulares de una concesión pueden obtener el refrendo automático de ésta, con preferencia sobre terceros y sin que exista algún procedimiento de por medio.</p>
Junio 2007	
5	<p>La SCJN determina inconstitucional la solicitud de opinión favorable a la Cofeco, para la participación en el proceso de licitación de concesiones de radio y televisión, contenido en el artículo 17 – E de la Ley Federal de Radio y Televisión. También resuelve que el Senado no puede objetar los nombramientos de los comisionados de la Cofetel que realice el Ejecutivo.</p>
7	<p>Por unanimidad los ministros de la SCJN determinaron la inconstitucionalidad del artículo 17 – G de la Ley Federal de Radio y Televisión, en su porción normativa que se refiere a “la licitación a través de subasta pública”.</p> <p>También determinó como inconstitucional el plazo fijo de 20 años para el otorgamiento de concesiones inscrito en el artículo 16 de la misma ley.</p> <p>En una decisión histórica, la SCJN tiró el Proyecto de iniciativa de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, al votar por unanimidad la inconstitucional del artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, que permite a los concesionarios prestar servicios de telecomunicaciones adicionales sin que medie algún proceso de licitación.</p> <p>Los noticieros estelares de Tv Azteca y Televisa informan de los acontecimientos y resoluciones de la SCJN, sin editorializar.</p>

Elaboración propia con datos de el trabajo de Julio Chávez Sánchez en la revista *Etcétera*, junio 2007, núm. 80