

Mucho ruido y pocas nueces

CARLOS A. FLORES VARGAS*

En una auténtica carrera contra reloj, el pasado 19 de noviembre el Consejo General del INE aprobó un nuevo Reglamento de Radio y Televisión (RARTV).

Se trata del tercer instrumento regulatorio en su tipo desde la reforma electoral de 2007-2008 y el primero a partir de la reforma electoral constitucional de 2014 y la entrada en vigor de las leyes generales de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y de Partidos Políticos (LGPP).

El proceso de revisión y ajustes a las disposiciones reglamentarias duró prácticamente 180 días, en los que el INE emprendió una ruta para realizar los diagnósticos, plantear escenarios y desahogar una serie de consultas a los concesionarios de la radio y la televisión, así como a especialistas en la materia, para contar con elementos suficientes que permitieran plasmar en un nuevo reglamento las bases técnicas y operativas del modelo de comunicación política vigente.

Como escribí en esta revista hace varios meses,¹ “los ajustes a la Carta Magna dejaron incólume, en lo fundamental, el modelo de comunicación política. Sin embargo, durante el proceso de construcción de acuerdos en las reformas a leyes secundarias, el acceso de los partidos políticos, autoridades electorales y candidatos independientes a la radio y la televisión mexicanas volvió a estar en el centro de atención de los legisladores”. En este contexto, aunque varios elementos operativos quedaron resueltos en el proceso reformista en el Congreso de la Unión, otros eran de obligada discusión en el proceso de elaboración de un nuevo RARTV (e.g. modalidades de transmisión de promocionales, plazos para la entrada al aire de un *spot*, número de órdenes de trans-

Continúa en siguiente hoja



| | | |
|---------------------|--------------------|-----------------|
| Fecha 21.01.2015 | Sección Revista | Página 18-21 |
|---------------------|--------------------|-----------------|

misión, mecanismos de entrega de materiales, entre otros).

Con el propósito de analizar con claridad el proceso de reforma al Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral y los cambios más relevantes a este nuevo instrumento, es posible enmarcar el trabajo de la autoridad electoral en cinco expectativas reformistas:

1. Lograr la congruencia normativa entre las nuevas disposiciones electorales y las de telecomunicaciones y radiodifusión;

2. Asegurar una mayor eficiencia del modelo de comunicación política;

3. Permitir el uso intensivo de tecnología para la entrega-recepción de materiales;

4. Incluir a nuevos actores en el acceso a los tiempos del Estado en radio y televisión: candidatos independientes; y

5. Redimensionar los alcances y límites de la verificación y monitoreo.

Veamos, en cada una de ellas, los méritos de la propuesta de ajustes reglamentarios que realizó el INE para asegurar la viabilidad del modelo de comunicación política.

La congruencia normativa

Desde la implementación del modelo de comunicación política hasta su consolidación con la elección presidencial de 2012, el otrora Instituto Federal Electoral dio cuenta de la necesidad de un marco de coordinación interinstitucional con los organismos reguladores del sector de telecomunicaciones y radiodifusión (la extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones y la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación) para asegurar el ejercicio cabal de su función como autoridad única en la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión en materia electoral. Adicionalmente, la reforma constitucional y legal en materia de telecomunicaciones y radiodifusión de 2013-2014, además de representar un cambio estructural muy importante para la competencia y regulación efectiva de estos sectores, tuvo consecuencias sobre el modelo de comunicación política. Por ello fue necesario adecuar el reglamento en aspectos que influyen directamente en las reglas de radio y televisión desde la perspectiva electoral. Destaca la inclusión de:

a) Disposiciones específicas para la multiprogramación (transmisión de la pauta electoral y retrans-

misión íntegra en sistemas de televisión restringida);

b) Obligaciones de los concesionarios de televisión restringida (retransmisiones íntegras de señales radiodifundidas y suspensión de propaganda gubernamental durante la etapa de campaña); y

c) Responsabilidades específicas del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) en el marco de colaboración con el INE (e.g. obligaciones sobre mapas de cobertura, coberturas efectivas y catálogos de emisoras de radio y televisión del país).

Si bien es cierto que los aspectos incluidos resultan congruentes con la legislación en telecomunicaciones y radiodifusión, debe decirse que prácticamente se trata de una reproducción de lo establecido en la LGIPE, por lo que el RARTV no regula en detalle la operación del modelo en esta materia. Lo anterior resulta racional y hasta prudente, en virtud de que la implementación de cambios en el sector de telecomunicaciones no ha concluido y la autoridad electoral ha decidido complementar su regulación con los lineamientos *must carry* y *must offer* emitidos por la autoridad reguladora en telecomunicaciones y esperar la emisión de lineamientos sobre multiprogramación por el IFT, para tener certeza sobre la forma de operación de esta nueva modalidad de transmisión y programación de la televisión en todo el país.

Asegurar una mayor eficiencia

Quizás el aspecto que mayor expectativa generó la reforma al RARTV tuvo que ver con las reglas que pueden (o no) hacer más eficiente el modelo de comunicación política desde la perspectiva de los beneficiarios de la prerrogativa en radio y televisión, es decir, los partidos políticos, sus precandidatos y candidatos, los candidatos independientes y las autoridades electorales de todo el país. En ello, tres asuntos resultan fundamentales para este análisis:

a) Plazos para transmitir un promocional. El INE evaluó posibilidades para reducir aún más los plazos para transmitir un promocional, es decir, sustituir un *spot* de una transmisión al aire en menos de tres días durante procesos electorales y cinco en periodo no electoral. En un ejercicio de consulta a concesionarios de radio y televisión, además de especialistas en esta materia, la autoridad electoral concluyó que el plazo de tres días resulta idóneo dada la experiencia del modelo de comunicación, probado en casi una centena de elecciones, y que la mayoría de emisoras

| | | |
|---------------------|--------------------|-----------------|
| Fecha 21.01.2015 | Sección Revista | Página 18-21 |
|---------------------|--------------------|-----------------|

de radio y canales de televisión indicó que no era posible reducir más los plazos.

b) Número de órdenes de transmisión por semana. Adicionalmente, para esta reforma reglamentaria se analizó la factibilidad de incrementar el número de órdenes de transmisión que la autoridad electoral puede ejecutar cada semana para imprimirle mayor velocidad al modelo, esto es, pasar de dos ocasiones por semana que un partido político o autoridad electoral puede cambiar sus promocionales al aire, a tres o más veces a la semana. El INE determinó que dos órdenes de transmisión por semana en momentos electorales es el número idóneo dada la capacidad administrativa, técnica y de infraestructura con la que cuenta la autoridad electoral.

c) Modalidades de transmisión de promocionales (por entidad federativa o por antena). Durante el proceso de reforma reglamentaria se reeditó esta añeja discusión sobre la operación del modelo de comunicación política para determinar cómo deben transmitirse los promocionales de partidos políticos y autoridades electorales en tiempos del Estado, si en el nivel estatal o antena por antena, en la lógica de que cada partido político y sus precandidatos y candidatos, candidatos independientes y autoridades electorales deben circunscribirse a la cobertura más específica del ámbito geográfico de la contienda.

En el nuevo RARTV no se definió la modalidad de transmisión idónea, aunque la pauta por entidad federativa se privilegió en la parte considerativa y en las motivaciones del reglamento. Por ejemplo, el propio dictamen de factibilidad que sustenta la reforma reglamentaria de 2014 concluye que “incluso, las áreas operativas, en un ejercicio de reconocimiento de sus limitaciones para abordar esta problemática, concluyen en este dictamen, que no podrían garantizar el efectivo cumplimiento de las órdenes de transmisión y entrega de materiales de otro modo...”, en una explícita alusión a la transmisión de la pauta por entidad federativa. “Además, es importante reiterar que el Instituto Nacional Electoral tiene la obligación de garantizar el pleno acceso a los tiempos del Estado en radio y televisión a partidos políticos, autoridades electorales y ahora a candidatas/os independientes, así como prevenir situaciones de posible riesgo de afectación a estos y otros principios rectores de la materia electoral. A partir de tal consideración, debe ser prioridad para la autoridad electoral preservar el principio de certeza y seguridad jurídica a todos los sujetos involu-

crados en el Sistema Integral para la Administración de Tiempos del Estado.”

En suma, los tres elementos referidos se mantuvieron prácticamente en los mismos términos que en el reglamento anterior. No hubo un solo cambio al respecto, aunque una afortunada modificación del artículo 45, párrafo 8, propuesta por el consejero electoral Ciro Murayama, abre la posibilidad de avanzar en transmisiones más específicas y no sólo por entidad federativa. Con ello, el INE estará obligado a plantear un diagnóstico técnico exhaustivo sobre sus condiciones operativas, evaluar la viabilidad de modificar plazos y tiempos de entrega a la radio y televisión, y atender demandas añejas de los partidos sobre una mayor velocidad en su estrategia de comunicación política y en las modalidades de transmisión para futuros comicios. Por lo pronto, la racionalidad del modelo y la valoración de prácticas que hasta ahora han dado muy buenos resultados serán fundamentales para que la prerrogativa de los partidos políticos se mantenga garantizada en los procesos electorales que ya se han iniciado o que están por hacerlo.

Permitir el uso intensivo de tecnología

Como consecuencia de las disposiciones de la LGIPE, la notificación electrónica y satelital de órdenes de transmisión y materiales es ya una realidad en el RARTV, aunque su implementación será hasta después de las elecciones de junio de 2015, como quedó establecido en los artículos transitorios del reglamento. Ello permitirá que el INE cuente con mayores posibilidades

para hacer más eficiente la entrega de promocionales a los medios de comunicación.

Hacia adelante, la radio tiene incentivos para la recepción electrónica de promocionales y los vocales ejecutivos podrían emprender un esfuerzo de convencimiento a aquellas estaciones de radio cuyas distancias para entrega de materiales implican costos de peaje, pasaje y viáticos de la estructura del INE en los estados. Para el árbitro electoral será fundamental distinguir entre la entrega por internet (muy simple para materiales de radio) y la satelital (un sistema mucho más complejo y costoso para entregar promocionales en calidad *broadcast* para la televisión) y, por supuesto, no perder de vista que en el Distrito Federal se concentran entregas de materiales de manera personal que cubren 507 emisoras de radio y canales de televisión con eficiencias importantes; por ejemplo, en sólo dos puntos de entrega se cubren 404

Continúa en siguiente hoja

canales de televisión de todo el país.

Incluir a nuevos actores en el acceso

De los retos de operación del modelo de comunicación política, quizás el acceso de candidatos independientes a la radio y la televisión a través de la autoridad electoral sea el de mayor complejidad, por el conjunto de aspectos operativos y su alcance nacional. La reforma al RARTV ya incluye la distribución de tiempos para el grupo de candidatos sin partido y, de manera general, se definieron las modalidades de entrega y transmisión de promocionales para éstos.

Sin embargo, varios aspectos quedaron pendientes de definición en el RARTV, por ejemplo:

a) Los mecanismos de comunicación y difusión de todos aquellos elementos relacionados con la administración de los tiempos del Estado que por su naturaleza deben ser conocidos por los candidatos independientes, por ejemplo, los mecanismos de auxilio a efecto de que sus materiales cumplan con los requisitos y especificaciones técnicas o las reglas aplicables a la elaboración de órdenes de transmisión;

b) Las reglas de equidad en la transmisión de promocionales, es decir, si en las órdenes de transmisión todos los candidatos independientes tendrán el mismo número de promocionales o se les asignarán conforme se registren (con lo que la distribución del número de *spots* siempre será inequitativa); y

c) Los mecanismos de coordinación entre candidatos independientes y autoridades electorales para la suspensión de promocionales con motivo de la adopción de medidas cautelares.

Evidentemente hay más preguntas que respuestas, pero la experiencia de la autoridad electoral en 2013 y 2014 constituye un referente funcional para

administrar tiempos del Estado para candidaturas independientes. Por lo pronto, en el nuevo RARTV hay algunas certezas sobre el tratamiento a estos ciudadanos que competirán por cargos de elección sin respaldo partidario, y que obligarán a la autoridad electoral y a medios de comunicación a generar esquemas de operación en radio y televisión como en ningún otro momento, pues el número de independientes y sus promocionales plantearán mayores exigencias que las hasta ahora experimentadas por el INE.

Alcances y límites de verificación y monitoreo

El modelo de verificación y monitoreo que hasta ahora ha instrumentado el INE está basado exclusivamente en señales radiodifundidas (unas 1,600 en el ámbito nacional) y la LGIPE dispone una variante para sistemas de televisión restringida y las señales radiodifundidas que retransmiten.

En ese marco, el nuevo RARTV establece venturosamente, en su artículo 6, párrafo 1, inciso b), que el Consejo General cuenta con la atribución para “ordenar la operación, instrumentación y alcance de monitoreos para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión, incluida la multiprogramación, y su retransmisión en televisión restringida, así como de las normas aplicables respecto de la propaganda política o electoral que se difunda por radio y televisión”.

Con ello, el INE está en capacidad de realizar el monitoreo de televisión restringida y diseñar modalidades aleatorias y no censales, habida cuenta de la imposibilidad material para captar todas las señales transmitidas por concesionarios de televisión restringida (aproximadamente 1,400 en todo el país), terrenales o satelitales. Por lo que, con ese dispositivo reglamentario, el Consejo General podrá maximizar este tipo de monitoreo y dar certeza sobre los alcances y límites del trabajo institucional en la materia.

Finalmente, los resultados de la reforma al Reglamento de Radio y Televisión del INE muestran que la autoridad electoral llevó a cabo un trabajo muy importante para generar certeza en el desarrollo de los comicios federales y en el conjunto de los 17 procesos locales de 2015, aunque no hizo ajustes relevantes a los aspectos operativos del modelo de comunicación política. Los cambios de fondo fueron marginales y las expectativas de reforma fueron mayores a los resultados obtenidos. La racionalidad y la eficiencia de la regulación y prácticas ya probadas terminaron por imponerse en el marco de la reforma al RARTV. En pocas palabras, hubo mucho ruido y pocas nueces 

* Especialista en asuntos electorales.

¹ “Otra vez, la tele”, marzo de 2014, y “Pa’ qué tanto brinco”, julio de 2014.



RLC