

548
2e



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

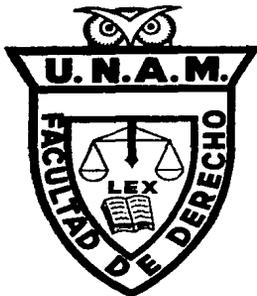
INFORMACION Y PARTIDOS POLITICOS EN EL
ESTADO DEMOCRATICO

Tesis Profesional

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO

presenta

FEDERICO MILLAN DEL PORTILLO



Ciudad Universitaria, D. F.

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.

Í N D I C E

INTRODUCCION	5
CAPITULO I EL ESTADO DE DERECHO	9
a) Antecedentes históricos	10
b) Concepto	13
c) Características generales	17
d) Estado social de Derecho	19
CAPITULO II LA DEMOCRACIA	21
a) Nacimiento y desarrollo	22
b) Definición y rasgos principales	29
c) Democracia y libertad	38
d) Democracia gobernada y democracia gobernante	43
e) Democracia pluralista	44
f) Democracia representativa	46
CAPITULO III PARTIDOS POLITICOS	49
a) Surgimiento	50
b) Definición	59
c) Sistemas de partidos	66
d) Estructura política	73
CAPITULO IV COMUNICACION E INFORMACION POLITICA, COMO ELEMENTOS DE LA DEMOCRACIA	83
a) Antecedentes, concepto e importancia	84
b) La comunicación social	95
c) La opinión pública	97
d) La propaganda	111
e) Información política y democracia representativa	125

CAPITULO V	CÓMENTARIOS EXPLICATIVOS DE LA INFORMACION COMO DERECHO CONSTITUCIONAL	133
a)	Antecedentes y desarrollo	134
b)	Posiciones sobre el Derecho a la Información	158
CAPITULO VI	ANALISIS JURIDICO Y REGULACION LEGAL DE LA INFORMACION POLITICA	181
a)	Análisis jurídico y regulación legal en México	182
b)	Legislación comparada	202
CONSIDERACIONES FINALES		215
BIBLIOGRAFIA		231

I N T R O D U C C I O N

Uno de los rasgos característicos del régimen democrático es el estar en continua transformación, ya que la democracia es dinámica y el despotismo es estático.

México ha ido creando una nueva realidad desde el punto de vista político, económico y social, que demanda cambios profundos para consolidar y perfeccionar a la democracia.

El modelo de medios de comunicación existentes en nuestro país, es reflejo de la sociedad en la cual dichos medios operan; y en el momento actual en que el país se transforma, se hace necesario revisar y renovar las normas y procedimientos que regulan la participación del pueblo en la vida política, a través de los partidos políticos, permitiendo nuevas y mejores formas de expresión.

Brevemente enunciada, la materia de este estudio se desarrolla de la siguiente manera:

En el capítulo I nos referimos al Estado de Derecho, que permite a sus integrantes una convivencia pacífica, en virtud de que reposa sobre normas fundamentales, aptas para imponerse a toda voluntad arbitraria y personal. Se determinan sus características y se expone la evolución del Estado Liberal al Estado Social de Derecho.

En el capítulo II se intenta llegar a delimitar el concepto de democracia, mencionando sus principales rasgos, desde los griegos y romanos hasta nuestros días, haciendo hincapié en que la idea de democracia, a lo largo de su desarrollo, ha ido indisolublemente ligada a las ideas de libertad y de igualdad. También se abordan los diversos tipos de democracia, señalando que la llamada representativa es la vía para establecer gobiernos que respondan a las condiciones de vida que caracterizan a la sociedad moderna.

Mediante el capítulo III podemos observar la importancia que han ido adquiriendo, desde su surgimiento, los partidos políticos en nuestro sistema democrático. Se habla igualmente del clima ideológico en que se dan y que influye en la conformación de los sistemas de partidos, así como en su estructura, analizándose cada uno de los elementos que a ésta integran. Finalmente, se establece su diferenciación con otros grupos o asociaciones políticas.

En el capítulo IV se hace un exhaustivo estudio de la evolución de la comunicación, así como de la importancia que ha ido cobrando día a día, a tal grado, que la UNESCO ha llegado a la conclusión de que "nuestros hijos de hoy son producto de tres padres: los dos naturales y el adicional representado por la comunicación". Citamos a la opinión pública como un medio propicio para la participación y la democratización; y a la propaganda, como un instrumento formidable de los partidos políti-

cos para actuar sobre la opinión pública, a fin de obtener de ella los resultados apetecidos.

Por último, se habla acerca de la información política y de su vinculación con la democracia representativa.

Dentro del capítulo V se exponen los antecedentes y el desarrollo del Derecho a la Información, hasta llegar a México, en donde es considerado como una nueva dimensión de la democracia, debido a que es una forma eficaz para respetar el pluralismo ideológico, pues enriquece el conocimiento que los ciudadanos requieren para una mejor participación democrática.

La Constitución establece, como prerrogativa de los partidos políticos, su acceso permanente a la radio y la televisión, sin restringirlo a los períodos electorales. Se adicionó el artículo sexto constitucional, para especificar que: "el Derecho a la Información será garantizado por el Estado".

Para concluir con este capítulo, se menciona la postura de los sectores oficial y privado, de los intelectuales y grupos de oposición y por último de la iglesia y de los trabajadores.

El capítulo VI se dedica al análisis jurídico, señalando la regulación legal de la información política, que comprende, entre otros, al Código Federal Electoral de reciente promulgación.

En el último inciso de este capítulo se efectúa un análisis comparativo de diversas legislaciones sobre la materia que nos

ocupa, siendo éstas la soviética, americana, inglesa, francesa, italiana, alemana y española.

En las consideraciones finales se lleva a cabo un diagnóstico de la situación actual de la comunicación en México; y se proponen soluciones y alternativas que involucran a los partidos políticos, con el objeto de lograr el perfeccionamiento de nuestro sistema democrático.

Quiero expresar mi profundo agradecimiento al Doctor Francisco Venegas Trejo, por su dirección en la elaboración de esta tesis profesional. También deseo extender mi reconocimiento a Claudia Leticia Ortega Medina y a Gloria Millán Campuzano, de quienes recibí ayuda inestimable, así como a Adriana Zenil, quien tuvo a su cargo la mecanografía de los originales de este trabajo.

Federico Millán.

CAPÍTULO I

EL ESTADO DE DERECHO

Lo que el hombre pierde con el contrato social es su libertad natural y un derecho ilimitado a cuanto le apetezca y pueda alcanzar; lo que gana es la libertad civil y la propiedad de todo lo que posee.

Rousscau.

CAPÍTULO I

EL ESTADO DE DERECHO

a) ANTECEDENTES HISTORICOS

El concepto de Estado de Derecho es de rancio abolengo, sin embargo, la expresión adoptada no ha sido siempre la misma. El Estado de Derecho se institucionaliza, de modo coherente, por vez primera y con cierto carácter general, tras la Revolución Francesa, en los Estados liberales del pasado siglo. Como señala Elías Díaz, existen precedentes imprecisos del 'Imperio de la Ley' en la antigüedad, Edad Media y ancien régime.⁽¹⁾

En la Edad Media las limitaciones y controles a la autoridad eran de carácter ético-religioso y jusnaturalista; el jusnaturalismo protestante, que va de Grocio a Kant, abunda en la idea de delimitar la acción del Estado.

Antonio Pérez Luño lleva a cabo un importante análisis de la filosofía política de Immanuel Kant; sostiene que existe un amplio acuerdo entre quienes han abordado el estudio del Estado de Derecho, en su dimensión histórica, en cifrar el origen moderno de esta idea en dicha filosofía.⁽²⁾ Kant, acepta, en principio, la tesis del jusnaturalismo iluminista conforme a la cual, el Estado es un medio y una condición para asegurar las respectivas esferas de libertad de los ciudadanos, por medio del derecho.

(1) Díaz, Elías, Estado de Derecho y sociedad democrática, 3a. ed., Editorial Cuadernos para el Diálogo, Madrid, España, 1969, p. 17.

(2) Cfr. Pérez Luño, Antonio, Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1984, pp. 214 y 217.

La postura kantiana recuerda, en este punto, la concepción de John Locke, cuando señalaba que: "La libertad de los hombres consiste en tener una norma firme según la que vivir, común a todos los miembros de la sociedad y emanada del poder legislativo en ella constituido; una libertad de seguir mi libertad en todos los casos en que la ley no lo prohíba, y de no hallarme sometido a la eventual, incierta, ignorada y arbitraria voluntad de otra persona". (3) Se trata, por tanto, de una concepción de la libertad como fundamento y meta del Estado de Derecho, de clara inspiración liberal.

En otros pasajes de su obra, Kant emplea el término libertad en sentido positivo, como autonomía o participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas que deben regular su conducta.

Lo anterior, nos recuerda el famoso fragmento de Rousseau en el que afirma que: "Lo que el hombre pierde con el contrato social es su libertad natural y un derecho ilimitado a cuanto le apetezca y pueda alcanzar; lo que gana es la libertad civil y la propiedad de todo lo que posee." (4)

Kant señala expresamente que la situación de los ciudadanos, considerada como situación puramente jurídica, se funda en los siguientes principios a priori:

1. La libertad de cada miembro de la sociedad, como hombre.
2. La igualdad de él mismo frente a cualquier otro, como súbdito.
3. La independencia de cada miembro de la comunidad, como ciudadano.

(3) Op. cit., p. 215.

(4) Op. cit., p. 216.

Explica Kant que no son leyes dadas por un Estado instaurado, sino leyes que hace posible la constitución del Estado según los principios de la pura razón, que emanan del derecho externo del hombre.

Immanuel Kant concibe al Estado de Derecho como Estado de razón, es decir, como la condición a priori (exigencia universal de la razón) para una coexistencia libre a través del Derecho, entendido a su vez, como normatividad racional, porque la razón constituye el único fundamento de cualquier posible legislación positiva.

Pablo Lucas Verdu, en su Curso de Derecho Político⁽⁵⁾ menciona las teorías políticas del liberalismo, las de Locke y Montesquieu, que se esmeran en configurar un Estado Constitucional que conjure la arbitrariedad mediante la separación de poderes y la garantía de la vida, de la libertad y de la propiedad. El constitucionalismo liberal de Inglaterra, Estados Unidos y Francia, consolidará las instituciones representativas que sirven de base al Estado liberal de Derecho.

El sistema político liberal, en términos de Estado de Derecho, se formaliza a través de las siguientes etapas, según puntualiza Elías Díaz.⁽⁶⁾

1. Decretos y cartas otorgadas que emanen unilateralmente de la voluntad de los monarcas, sin intervención alguna del pueblo.

2. Documentos que, dentro del contexto del pensamiento político liberal, encontramos en la Edad Moderna en el mundo anglosajón como

(5) Lucas Verdu, Pablo, Curso de Derecho Político, vol. II, Editorial Tecnos, 3a. ed., Madrid, España, 1983, p. 238.

(6) Op. cit., nota 1, pp. 21 y 22.

antecedentes directos de lo que después será el Estado de Derecho. Así, el principal de todos ellos, el Bill of Rights inglés de 1689 aparece como un pacto o convención entre el rey Guillermo de Orange y el pueblo representado por el Parlamento.

3. La Declaration of Rights del Estado de Virginia, Estados Unidos, en 1776, emanada del pueblo como único soberano.

El propio Elías Díaz agrega que estas tres etapas van a conducir a la formalización del sistema político liberal en términos de Estado de Derecho, proceso que comienza a realizarse en el siglo XIX tras la amplia difusión lograda por el ideario político en la Revolución Francesa, que a estos efectos se concreta en la famosa Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de fecha 26 de agosto de 1789.

La burguesía institucionalizó jurídicamente el Estado por ella y para ella creado, dando así lugar al Estado Liberal de Derecho.

La expresión Estado de Derecho fue utilizada por primera vez en el tercer decenio del pasado siglo por el alemán Robert von Mohl.

b) CONCEPTO

Antonio Pérez Luño ⁽⁷⁾ hace referencia a las definiciones lexicales del Estado de Derecho, concretamente a la técnica y a la ideológica.

(7) Op. cit., nota 2, pp. 238-240.

En su acepción técnica, la expresión Estado de Derecho pretende dar cuenta de unos mecanismos o condiciones jurídicas de hecho, o supuestamente tales, que presiden el funcionamiento del Estado.

Los presupuestos fundamentales sobre los que gravita esta concepción son: limitación de la actividad de los órganos del poder por la legalidad; la garantía de ésta por medio de los derechos públicos subjetivos y el control jurisdiccional de toda la actividad del Estado.

La noción de Estado de Derecho ha ejercido una importante función ideológica, al ser empleada como instrumento de legitimación para justificar realidades políticas heterogéneas.

Carl Th. Welcker, Johann Christoph, Freiherr von Aretin y Robert von Mohl coincidieron según cita Pérez Luño,⁽⁸⁾ en no considerar al Estado de Derecho como una nueva fórmula política, sino que lo entendían como una peculiar forma de Estado; es decir, como un tipo de Estado con más exigencias de contenido, con mayores exigencias materiales, que cifraban en: a) la necesidad de una organización y regulación de la actividad estatal, guiada por principios racionales que deben traducirse en un orden político justo; b) el rechazo de cualquier tipo de transpersonalismo en la definición de los objetivos del poder y c) limitación de las tareas del Estado a la garantía de la libertad, la seguridad y la propiedad de sus ciudadanos a través de la Ley, concebida como norma general emanada de los representantes de la voluntad popular.

(8) Op. cit., nota 2, p. 219.

Pablo Lucas Verdu afirma que nos encontramos ante un Estado de Derecho cuando "un Estado configura jurídicamente la organización y ejercicio del poder, de manera que los individuos y sus grupos están protegidos por la existencia previa de normas e instituciones jurídicas, garantizadoras de sus derechos y libertades; cuando la actividad estatal se somete a normas e instituciones jurídicas, sin más excepciones que las exigidas por el bien común..." (9)

A su vez, Elías Díaz define al Estado de Derecho como "el Estado sometido al Derecho, o mejor, el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la Ley. El Estado de Derecho consiste así fundamentalmente en el 'Imperio de la Ley': Derecho y ley entendidas en este contexto como expresión de la 'voluntad general'. El Estado de Derecho como Estado con poder regulado y limitado por la ley se contrapone a cualquier forma de Estado absoluto y totalitario, como Estados con poder ilimitado, en el sentido de no controlado jurídicamente o, al menos insuficientemente regulado y sometido al Derecho." (10)

Las ideas de control jurídico, de regulación por el Derecho de la actividad estatal, de limitación del poder del Estado por el sometimiento a la ley, aparecen, pues, como centrales en el concepto del Estado de Derecho, en relación siempre con el respeto al hombre, a la persona humana y a sus derechos fundamentales.

(9) Lucas Verdu, op. cit., nota 5, p. 237.

(10) Díaz, Elías, op. cit., nota 1, p. 11.

Luis Sánchez Agesta entiende al Estado de Derecho como "aquel en que se ha producido un equilibrio entre el impulso del poder y de la libertad (de la acción política subjetiva), y el orden regulador del Derecho (orden político institucionalizado); esto es, aquel en que el Derecho positivo encarna de una forma satisfactoria los valores de justicia y seguridad que son función del Derecho y encuentra en estos valores la fuerza necesaria para contener el poder y la libertad... implica la adopción de una serie de técnicas que vinculan el poder público al Derecho y la libertad al orden jurídico que la define y la ampara." (11)

El Diccionario jurídico mexicano lo define como aquel Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el Derecho y sometidos al mismo; esto es, Estado de Derecho alude a aquel Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el Derecho." (12)

En este sentido, el Estado de Derecho contrasta con todo poder arbitrario y se contrapone a cualquier forma de Estado absoluto o totalitario.

Para Carlos Sánchez Viamonte la expresión Estado de Derecho "sólo es aplicable a un tipo de Estado que reposa sobre normas fundamentales, aptas para imponerse y sobreponerse a toda voluntad arbitraria y personal. Estado de Derecho significa sociedad o comuni-

(11) Sánchez Agesta, Luis, Principios de teoría política, Editora Nacional, 7a. ed., Madrid, España, 1983, p. 131.

(12) Diccionario jurídico mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 1985, tomo IV, p. 110.

dad de hombres libres, organizada jurídica y políticamente, en la cual el gobierno está subordinado a una voluntad normativa, emanada de la sociedad con carácter de voluntad constituyente. Para eso se requiere la presencia de una Constitución escrita, es decir, de un orden jurídico integral y estable, impuesto con igual autoridad a gobernantes y a gobernados. Solamente en estas condiciones existe la institución de la libertad.”⁽¹³⁾

c) CARACTERISTICAS GENERALES

Elías Díaz⁽¹⁴⁾ hace referencia a cuatro caracteres generales del Derecho, que son los siguientes:

1. Imperio de la Ley: ley como expresión de la voluntad general.
2. División de Poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.
3. Legalidad de la administración: actuación según la ley y suficiente control judicial.
4. Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y efectiva realización material.

1. El Imperio de la Ley constituye la nota primaria y fundamental del Estado de Derecho. En el Estado de Derecho la ley es la concretización racional de la voluntad popular, manifestada, con las posibles intervenciones del Ejecutivo, a través de un órgano de representación popular libremente elegido. La ley ordinaria se conecta y subordina a la ley fundamental (Constitución) y el con-

(13) Sánchez Viamonte, Carlos, Manual de Derecho Político, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1959, p. 382.

(14) Cfr. Díaz, Elías, op. cit., nota 1, pp. 27-37.

trol de la constitucionalidad de las leyes asegura precisamente esa conexión y subordinación.

2. La existencia de un régimen de división o separación de poderes, significa que la creación de las leyes corresponde al Poder Legislativo y que la aplicación de las leyes corresponde a los Poderes Ejecutivo y Judicial. No se trata de una separación rígida, sino de una distribución o división de funciones para tener una serie de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas; los que se pretende evitar es la concentración de los mismos y lograr, de esta manera, el respeto de los derechos y libertades de los ciudadanos.

El Poder Legislativo está limitado por la Constitución y por los tribunales ordinarios o especiales, según los sistemas que velan por la garantía de la constitucionalidad de las leyes, así como por la crítica de la opinión pública: libertad de prensa, libertad de expresión, pluralismo de partidos políticos, respeto a la oposición política institucionalizada, elecciones periódicas y libres, etcétera.

La independencia del Poder Judicial requiere que la administración de justicia se realice a través de un sistema procesal regular, ordenado y coherente, un sistema que garantice adecuadamente la seguridad jurídica de todos los ciudadanos.

3. El principio de la legalidad de la administración puede enunciarse como exigencia de sometimiento de la administración a la ley.

El control jurisdiccional de la administración asegura la sumisión de ésta a la ley, su proceder conforme a Derecho y, a la vez,

constituye firme garantía para los ciudadanos.

La actuación de la administración está fiscalizada, jurídicamente, a través de un sistema de recursos contencioso-administrativos atribuidos a favor del particular contra las posibles infracciones legales de la administración.

4. El objetivo de todo Estado de Derecho y de sus instituciones básicas se centra en la pretensión de lograr una suficiente garantía y seguridad jurídica para los llamados derechos fundamentales de la persona humana. El establecimiento jurídico-constitucional de los derechos humanos fundamentales aparecen como eje de todo Estado de Derecho.

d) ESTADO SOCIAL DE DERECHO

El Estado liberal de Derecho estableció la arquitectura normativa institucional citada, que a duras penas resistió las transformaciones económico-sociales: industrialismo, masificación, proletarización de las clases medias, injusticias económico-sociales, extremismos de izquierda y derecha.

Como apunta el doctor Francisco Venegas Trejo, "México fue el primer país en tener un Estado social de Derecho, al tratar a través de su Constitución de 1917, de nivelar las desigualdades sociales y económicas de sus habitantes, haciendo del Estado gendarme un Estado promotor del cambio." (15)

(15) Venegas Trejo, Francisco, "Apuntes de la Cátedra de Derecho Constitucional", Semestre 1981-1982, versión taquigráfica, Facultad de Derecho, UNAM, p. 211.

Elías Díaz concibe al Estado social de Derecho como "una fórmula que, a través de una revisión y reajuste del sistema, evite los defectos del Estado abstencionista liberal y, sobre todo, del individualismo que le servía de base, postulando planteamientos de carácter social." (16)

El calificativo social quiere, así, hacer referencia a "...la corrección del individualismo clásico liberal, a través de la afirmación de los llamados derechos sociales y de una realización de los objetivos de justicia social: la consecución de un bienestar social." (17) Trátase del intento loable de convertir en derecho positivo viejas aspiraciones sociales, elevadas a la categoría de principios constitucionales protegidos por las garantías del Estado de Derecho.

Por último, para finalizar este capítulo, concluimos que el Estado de Derecho constituye la mejor fórmula y el medio más justo para llegar a la democracia.

(16) Díaz, Elías, op. cit., nota 1, pp. 91-92

(17) Idem.

CAPÍTULO II

LA DEMOCRACIA

**La democracia es el gobierno del
pueblo, por el pueblo y para el
pueblo.**

Abraham Lincoln.

CAPITULO II
LA DEMOCRACIA

a) NACIMIENTO Y DESARROLLO

Históricamente, la democracia nació en las ciudades griegas y registró la forma de democracia directa.

La experiencia política griega se analiza como un hecho esencial en la historia del pensamiento político, si bien la democracia ateniense (508-330 a.C.) sufrió varias crisis y adoptó formas diversas. Pericles (495-429 a.C.) estimaba que el único fin de la polis era el de asegurar a la ciudadanía la libertad, la justicia y el completo desarrollo de su personalidad.

La soberanía pertenecía a los ciudadanos en su conjunto; demos era el principal, pero tenía que respetar la ley (nomos): ésta era la que aseguraba la democracia y hacía libres e iguales a los politai (ciudadanos).

Era democrática la polis en que la ley era la misma para todos (isonomia), en que el ciudadano intervenía en los debates públicos (isegoria) en la Ecclesia y participaba en la dirección de la ciudad (isocratia) en la Boulé.

Importa subrayar que el régimen democrático de la Atenas de Pericles, no concernía sino a una pequeña población de la polis; en efecto, era considerable la desproporción entre la politai y los demás habitantes, metecos y esclavos: Atenas reunía a unos 400 000 vecinos, y de los 40 000 politai con que contaba, tan sólo una décima parte participaba, efectivamente, en los trabajos de la Ecclesia, por razones prácticas obvias, pues resulta fantástica la imagen de una asamblea de 40 000 miembros.

En Roma, la República (509-527 a.C.) su organización progresi-

va y su evolución continua, han puesto de relieve grandes diferencias de concepción, respecto de la idea griega de democracia. Limitémonos a mencionar cónsules y dictadores, tribunas del pueblo, comicios y Senado, así como la larga lucha entre patricios y plebeyos, que terminó (-300) por la admisión de la plebe en todas las magistraturas.

Después de largos siglos de monarquía de Derecho divino, a menudo monarquía absoluta, al renacer la vida política en Occidente, el pensamiento europeo rinde homenaje a las obras de los grandes filósofos griegos -Pitágoras, Sócrates, Tucídides, Platón, Aristóteles, entre otros-; las repúblicas italianas de la Edad Media (Venecia, Génova, Pisa y Florencia) redescubren el universo de los grandes pensadores helénicos antes que la Inglaterra del siglo XVII (Locke) y que la Francia del siglo XVIII (Montesquieu, Rousseau, et cetera). (18)

Surge una nueva forma de democracia en el seno del sistema aristocrático y monárquico que reinaba en Europa antes de la Revolución Francesa, y que esabordada, amplia y claramente por Maurice Duverger, en su libro Instituciones políticas y Derecho Constitucional, (19) que complementaremos con las posiciones y comentarios de otros autores.

En un mundo dominado por la agricultura tradicional, en el siglo XI, la burguesía (nueva clase social, agrupada en las ciudades)

(18) Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo III, Editorial Porrúa, México 1985, pp. 85-86.

(19) Cfr. Duverger, Maurice, Instituciones políticas y Derecho Constitucional, Editorial Ariel, 6a. cd., Barcelona, España, 1980, pp. 41-51.

obtiene libertades para el desarrollo de municipios, es decir, de ciudades autónomas situadas fuera de la jurisdicción de los señores feudales y de los obispos, para compartir el poder con éstos. El municipio es administrado por un cuerpo de magistrados elegidos. Sus habitantes no están sometidos al vasallaje y censos feudales. Forman milicias para defenderse contra invasores eventuales, al abrigo de murallas que rodean la ciudad: no tienen necesidad de protección de los señores feudales. Tienen sus propios tribunales para solventar los litigios y sus propios impuestos para mantener los servicios públicos de la ciudad. Los municipios aparecen, así como islas plutodemocráticas (el sufragio es restringido y los ricos dominan) en el seno de un mundo aristocrático. Pero su carácter sigue siendo ambiguo. A lo largo del siglo XIV, la representación de la burguesía se eleva del plano municipal al plano nacional, con el desarrollo en toda Europa de las "asambleas de estados". No se trata de una institución nueva, sino de la transformación de la vieja institución feudal, de los grandes consejos, de la corte del rey, etc. La novedad consiste en la adición de un nuevo elemento: la burguesía de las ciudades. Las asambleas, así constituidas, adoptan diversos nombres, según los países: Estados generales, Cortes, Dieta, Parlamentos, etcétera.

Es habitual distinguir tres "estados": clero, nobleza y burguesía. Cada "estado" está representado de manera distinta: las elecciones se celebran por estados, los elegidos de cada uno de ellos se agrupan separadamente, salvo en casos excepcionales. Poseen un carácter ambiguo. De un lado la burguesía es elegida por procedimientos bastante modernos. Pero por otro, la inclusión de los represen-

tantes de estos señoríos colectivos que forman los municipios, refuerza el sistema feudal.

Las necesidades financieras juegan un papel preponderante en la transformación de las asambleas feudales en asambleas de estados. Reunidas generalmente para acordar subvenciones, las asambleas de estados acostumbran reclamar el balance de las finanzas para justificar las demandas reales, para controlar la percepción de impuestos, para exigir precisiones en cuanto al empleo de los créditos acordados y para verificar posteriormente las cuentas.

Todo esto abre la vía al poder presupuestario y fiscal de los parlamentos modernos. Igualmente acceden al control político, formulando quejas antes de acordar ciertas subvenciones. En ocasiones, los reyes favorecen este papel político de las asambleas de estados, haciéndoles adoptar decisiones favorables a la corona. Salvo en Gran Bretaña, las "asambleas de estados" desaparecen en todas partes a lo largo de los dos siglos siguientes.

El parlamento británico inicia una lucha decisiva contra el rey, que conduce a la ejecución de Carlos I, al establecimiento provisional de una república y, finalmente a la restauración de una monarquía limitada.

El desarrollo del modelo democrático en Gran Bretaña, parece deberse al hecho de que una parte de la aristocracia terrateniente se incorpora en seguida a un proceso de producción de tipo capitalista basado en el beneficio: se convierte, así, en la aliada natural de la burguesía que descansa sobre la misma base económica. Se constituye una especie de clase media, cuya capacidad productiva no cesa de aumentar, hasta llegar a ser predominante. La ascensión del

parlamento, expresión de esta clase media, está en función de su desarrollo. La alianza de la burguesía y de la nobleza rural generó el poder del parlamento británico.

El desarrollo del parlamento británico le permite en primer lugar, convertirse en un contrapeso del poder real, pues desemboca en el denominado régimen de "monarquía limitada".

El rey queda como jefe de Estado y de gobierno, manteniendo todos los poderes no atribuidos a otras autoridades por la common law, las tradiciones o las leyes escritas. Debe respetar la autonomía de los jueces y las prerrogativas de las cámaras. Éstas acuerdan los créditos y deliberan mediante diversos procedimientos sobre los asuntos públicos. Votan las proposiciones que el rey les somete. Pueden dirigirle peticiones a las que cada vez tiene más en cuenta. A partir del "Parlamento largo" (1640-1649), los diputados se organizan en comisiones y dan a sus peticiones la forma de proyectos enteramente redactados, dispuestos para ser promulgados. La Corona puede negarse a sancionarlos. Con todo, en los inicios del siglo XVIII, se renuncia a esta prerrogativa: es, concretamente en 1707, cuando la reina Ana rechaza, por última vez, otorgar la sanción real a una ley aprobada. Desde entonces, el Parlamento tiene el poder legislativo.

A lo largo del siglo XVII, comienza otra forma de evolución, que se desarrolla de manera paralela a la precedente, antes de superarla. No se trata de conquistar para el Parlamento más prerrogativas arrebatándose las al rey, sino de sustituir a éste por otro órgano gubernamental que ejerza el Poder Ejecutivo.

Mientras tanto, la monarquía limitada parece ampliarse. Se va transformando en monarquía parlamentaria, donde el gobierno es dirigido, básicamente, por un gabinete, que tiene a su cabeza un Primer Ministro, no manteniéndose en el poder ninguno de ellos si carecen de la confianza de las asambleas o, más exactamente de la Cámara de los Comunes, cuya supremacía se afirma poco a poco por el hecho de representar a las clases que poseen el poder económico .

En los inicios del siglo XVIII, el modelo de instituciones políticas de la democracia moderna está prácticamente acabado y en Gran Bretaña funciona de forma efectiva. El resto de Europa, en cambio, sigue dominado por los reyes y los nobles. Es entonces cuando estalla una verdadera revolución cultural que conmueve todo el sistema de valores establecido y lo sustituye por otro radicalmente distinto. El impulso procede de Inglaterra, pero el epicentro del sismo se sitúa en Francia.

La nueva ideología, así forjada, tiene un considerable poder de atracción, al propugnar la liberación de todos los hombres, aunque responda, sobre todo, a las aspiraciones y a los intereses de la burguesía, a quien la expansión industrial situará en posición predominante. La igualdad, en el plano jurídico, se opone a los privilegios y a la jerarquía, la libertad de pensamiento y expresión al dogmatismo pontificio y real, la concurrencia económica a la inmovilidad del sistema corporativo y de la agricultura tradicional, el individualismo a las concepciones comunitarias, la búsqueda del beneficio al prestigio de la alcurnia y a las ideas feudales de servicio. El orden existente pierde toda justificación. Si los hombres son libres e iguales nadie puede mandarlos, a menos que de ellos re-

ciba el mandato: esto arruina el poder de los nobles y de los reyes, y conduce a las repúblicas electivas, o a las monarquías limitadas.

La nueva ideología encuentra una considerable fuerza propagandística en las Revoluciones Americana y Francesa, que ella misma promovió y que éstas van a reforzar.

Manuel García Pelayo dice que tiene como antecedentes más inmediatos "las ideas eclesiásticas de los puritanos, al concebir a la Iglesia como una sociedad de iguales basada en el consentimiento y en la que, por tanto, todos los miembros están llamados a contribuir de modo igual a la decisión común y a conducir la actividad de la Iglesia. Estas ideas comienzan a ser trasladadas al plano político durante la guerra civil inglesa, ante todo por el grupo de los igualitarios (Levellers), que afirman la igualdad natural de todos los hombres." (20)

Pablo Lucas Verdu, continuando con la idea de García Pelayo, menciona a Robert Browne, quien afirma que los peregrinos que embarcaron en 1620 a América, propagaron estas creencias en las colonias inglesas de Norteamérica, "...por lo que el comienzo y expansión de las ideas democráticas, en América, se deben a los padres peregrinos, congregacionistas, que partieron de Holanda en 1620 al nuevo continente y fundaron New Plymouth." (21)

(20) García Pelayo, Manuel, Derecho Constitucional comparado, Manuales de la Revista de Occidente, Madrid, España, 1950, p. 140.

(21) Lucas Verdu, op. cit., nota 5, p. 249.

También hace alusión Lucas Verdu a Julius Hatschek quien afirma que las tres formas democráticas: "la de tipo americana, basada en la separación estricta de poderes; el modelo suizo o democracia inmediata y el tipo francés, democracia parlamentaria, tienen sus raíces en el puritanismo angloamericano. Cada una de estas formas cuenta con un padrino: la democracia basada en la separación de poderes, Montesquieu; la democracia parlamentaria, Prevost-Paradol; la democracia directa Rousseau." (22)

Con la Revolución Francesa (1789) el movimiento liberal se expande por toda Europa y luego en Hispanoamérica, tras la independencia de Estados Unidos.

b) DEFINICION Y RASGOS PRINCIPALES

La palabra democracia proviene del griego demokratia, de demos, pueblo y kratos, autoridad (también fuerza o poder); gramaticalmente democracia, según definición de la Academia de la Lengua, significa "doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y también mejoramiento de la condición del pueblo". (23)

En el Diccionario jurídico mexicano se define como: "la doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de los ciudadanos -principio que enuncia la frase célebre: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo-; régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del

(22) Op. cit., p. 250.

(23) Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo IV, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1954, p. 506.

poder público y en su ejercicio. En acepción moderna y generalizada, democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía y, en nombre de la misma elige a sus gobernantes "(24)

Lincoln la concibió como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Pablo Lucas Verdu entiende por democracia "un régimen político que institucionaliza la participación de todo el pueblo, en la organización y ejercicio del poder político, mediante la intercomunicación y diálogo permanentes entre gobernantes y gobernados y el respeto a los derechos y libertades fundamentales dentro de una justa estructura socioeconómica." (25)

En el libro Aspectos de la Democracia de Giovanni Sartori, encontramos dos citas, que nos hacen percatar la dificultad de dar una definición de democracia: Tocqueville afirma que "la forma en que usamos las palabras 'democracia' y 'gobierno democrático' es la que produce la mayor confusión. A menos que estas palabras sean claramente definidas y su definición aceptada, el pueblo vivirá en una inextricable confusión, con gran ventaja para los demagogos y déspotas." (26)

(24) Op. cit., nota 18, p. 85.

(25) Op. cit., nota 5, p. 242.

(26) Aspectos de la Democracia, Editorial Limusa, Wiley, México, 1965, p. 5.

Por su lado G. Orwell dice que "en el caso de una palabra como democracia no sólo se carece de una definición generalmente aceptada sino que hasta el intento de darle una, encuentra resistencia por todas partes.... Los defensores de cualquier clase de régimen proclaman que éste es una democracia y sienten el temor de dejar de usar esa palabra si queda sujeta a cualquier significado preciso." (27)

Ni la raíz etimológica ni la acepción gramatical bastan para concretar el contenido de la palabra, ya que el elemento pueblo tiene acepciones muy distintas. Así Giovanni Sartori (28) menciona las siguientes:

1. Pueblo, significando una pluralidad aproximada, como muchísimos.
2. Pueblo significando una pluralidad integral, todos.
3. Pueblo como entidad, o como un todo orgánico.
4. Pueblo como una pluralidad expresada por un principio de mayoría absoluta.
5. Pueblo como una pluralidad expresada por un principio de mayoría limitada.

El contenido de la democracia ha cambiado según el tiempo y lugar, de esta manera lo que para algunos es forma de gobierno, para otros es un modo de vida; otros centran su esencia en el carácter del electorado; en la relación entre el gobierno y el pueblo; en la ausencia de amplias diferencias económicas entre los ciudadanos; en

(27) Op. cit., p. 17.

(28) Op. cit., p. 32.

el rechazo de privilegios basados en la herencia o en la riqueza, la raza o el credo. Actualmente hablan de democracia Estados Unidos y la URSS; los llamados países libres y las democracias populares: los países del Tercer Mundo que han estrenado su independencia y los Estados autoritarios supervivientes. También los partidos políticos, desde los más burgueses hasta los reaccionarios. La Iglesia Católica alude al pueblo de Dios.

De lo expuesto se deduce que la democracia se ha vuelto un término de prestigio; de tal forma, tenemos la democracia liberal u occidental, la socialista de la Europa del este y sus variantes, la popular de Asia, la folclórica africana y la democracia militar.

La democracia se ve afligida por innumerables adjetivos: la hay cristiana, tribal, industrial, marxista, política, social, conservadora, económica, autoritaria, sindical, etcétera.

Pablo Lucas Verdu da respuesta al porqué la democracia manifiesta tan sorprendente e irritante ambigüedad: ⁽²⁹⁾

Ante todo, porque la aparición y consolidación de las instituciones liberales -frente a la aristocracia- se manifestó útil y eficaz en el plano jurídico formal; igualdad ante la ley; protección de los derechos y libertades burguesas. En suma, concepto formal y burgués de la libertad y de los instrumentos que la garantizan.

En este sentido, el proceso liberalizador y democratizador operó sólo en el plano jurídico-institucional, quedando el económico-social sometido a los más poderosos, pecuniariamente hablando, es

(29) Cfr. Lucas Verdu, Pablo, op. cit., nota 5, pp. 241-242.

decir, a los detentadores de los medios de producción.

En otras palabras: la libertad y la igualdad operan sólo en el campo jurídico formal, pero no en el socioeconómico, por las siguientes razones:

• Las ideologías de cada una de estas versiones de la democracia, tienden a petrificar el proceso democratizador, a saber: la ideología liberal se limitó a consolidar, con escasas concesiones socioeconómicas, el aspecto jurídico-formal, en tanto que la ideología socialista está atenta a la democratización socioeconómica -a la igualdad-, propendiendo, aunque no sea su propósito exclusivo, a desdeñar los aspectos jurídico-formales. Éstos son, a su juicio, su perestructuras derivadas, determinadas o condicionadas según las diversas posiciones socialistas y su correspondiente coyuntura, por la estructura económica y social.

La exacerbación de esta dialéctica: libertad-igualdad; ideología liberal-ideología socialista, ha obstaculizado, en gran medida, su ósmosis recíproca. Es decir, intereses capitalistas, nacionales e internacionales frustran el proceso democratizador en la economía. Extremismos socialistas sacrifican la libertad.

La democracia, en cuanto régimen político, absorbe y condiciona los aspectos ideológicos y socioeconómicos. La adscripción ideológica y socioeconómica permite la clasificación o tipificación de las formas democráticas: democracia liberal; democracia marxista.

La democracia, en cuanto régimen, abarca a su especificación sistemática: parlamentaria, presidencialista, directorial, de conse

jos o soviética, y a su especificación formal estética: monarquía-república.

Ahora bien, con el objeto de aclarar lo que debe entenderse por democracia, señalaremos sus principales características, dentro del régimen democrático de tipo occidental, que es el que nos interesa para los fines de esta tesis.

Para Javier Patiño Camarena, ⁽³⁰⁾ en la actualidad las democracias establecen, como mínimo, lo siguiente: el principio de la soberanía del pueblo, el principio de la división de poderes, los derechos del hombre o garantías individuales, los derechos sociales o garantías sociales, el establecimiento de un régimen de partidos políticos, la estructuración de una sistema representativo y el respeto a los derechos de las minorías.

1. El principio de soberanía de pueblo, por el que las democracias representativas se estructuran, a partir del principio de que la soberanía le corresponde al pueblo que, por razones prácticas, delega su ejercicio en las personas que designa como sus representantes y que por esta razón, sólo pueden actuar dentro de los límites que la voluntad popular les ha señalado. ⁽³¹⁾ Georges Burdeau afirma que la idea contemporánea de democracia no admite más dueño del poder que el pueblo real. La voluntad del pueblo no se aprecia ya en términos de filosofía, se pesa según la aritmética. Lo que califica es el número. ⁽³²⁾

(30) Patiño Camarena, Javier, Análisis de la Reforma Política, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, pp. 8-10.

(31) Op. cit., p. 8.

(32) Burdeau, Georges, La Democracia, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1970, p. 45.

2. El principio de la división de poderes. La estructura de las instituciones políticas, en las democracias liberales, descansa en un principio célebre, el de la separación de poderes.

Se le remonta al autor inglés John Locke, en su Tratado de Gobierno Civil (1660), y a Montesquieu en su Espíritu de las Leyes (1748). Todos los regímenes políticos conocen una división entre varios órganos gubernamentales, cada uno más o menos especializado en una función, e independientes unos de otros. La función legislativa, que consiste en hacer las leyes; la función ejecutiva, que consiste en aplicar las leyes y la función jurisdiccional, que consiste en derimir los litigios provocados por la aplicación de las leyes.

Esta técnica tiene como objetivo debilitar a los gobernantes en su conjunto, haciendo que se limiten recíprocamente.

3. Los derechos del hombre o garantías individuales. La democracia parte de la consideración de que el hombre es el origen, el centro y la finalidad de todas las instituciones.

4. Los derechos sociales o garantías sociales, parten de la consideración de que el ser humano no es un ser aislado; sino miembro de un grupo social, cuya situación repercute en el estado que guardan los demás grupos sociales que integran la comunidad.

5. El establecimiento de un régimen de partidos políticos. La democracia supone posiciones divergentes, mismas que deben reducirse, a través de los partidos políticos y sobre la base del consenso mayoritario, a proporciones administrativas, a efecto de organizar

la vida política, económica, social y cultural del país.

6. La estructuración de un sistema representativo. Para lo cual se requiere crear los medios para traducir la opinión de los ciudadanos acerca de quiénes deben ser sus representantes y de qué manera debe ser gobernado el país. Ello implica el sufragio universal y la organización del voto libre en elecciones limpias que se celebren en intervalos de relativa frecuencia, lo que permita que los representantes elegidos por el pueblo puedan ser reemplazados, al menos entre dos elecciones.

Si es requisito esencial de la democracia que los ciudadanos tengan derecho al voto y dispongan de los medios para ser escuchados, no lo es que hagan escuchar su voz si prefieren permanecer en silencio. Sin embargo, se puede decir que la calidad de un régimen puede ser juzgada por el grado de participación ciudadana.

7. Respecto a los derechos de las minorías, se ha dicho que la democracia no es el gobierno de los más en perjuicio de los menos, ni se propone eliminar a los grupos minoritarios ni exige uniformidad de criterios; sino que, por el contrario, es esencial para la democracia el respeto para quienes no están de acuerdo con aquéllos, ya que de otra manera sería imposible la divergencia de opiniones. Manuel Jiménez de Parga caracteriza a la democracia como "un ideal, una meta para el quehacer político diario. La democracia es difícil de realizar plenamente, y las Constituciones de los pueblos occidentales se limitan a establecer un orden de relaciones entre las instituciones y entre los hombres, con el deseo de que a través de estas rutas se arribe a un puerto próximo del ideal." (33)

(33) Jiménez de Parga, Manuel, Los regímenes políticos contemporáneos, Editorial Tecnos, 6a. ed., Madrid, España, 1983, p. 133

La democracia se convierte de esta manera, en un sistema de diálogos. La vida democrática se articula según Georges Vedel, con cinco diálogos esenciales. Cada uno de ellos señala un camino para superar los obstáculos que encuentra en la práctica del desarrollo del ideal democrático. (34)

Primero, diálogo entre el Poder Constituyente y el Poder Constituido. A través de este cambio de impresiones es posible hacer flexible la estructura política, lo que le permite evolucionar sin perder su estabilidad.

Segundo, el diálogo entre gobernantes y gobernados. Es la mejor fórmula para lograr la identificación de los que mandan y los que obedecen, sin atentar con ello a la necesaria división de trabajo en la comunidad.

Tercero, diálogo entre el Parlamento y el Ejecutivo. Responde a la exigencia de dar eficacia a las relaciones que traban las asambleas numerosas -y poco dispuestas para actuar- con los órganos del Ejecutivo, que son, por sí mismos, instrumentos de decisión.

Cuarto, diálogo entre la mayoría y la minoría. Fundamental y acaso donde reside el secreto de la auténtica democracia.

Quinto, diálogo entre el Estado y los grupos. Con él se hace viable la situación de pugna -eterna- entre el interés general y los intereses particulares.

(34) Jiménez de Parga, op. cit., nota 33, p. 134.

Los principales subtipos que corresponden, precisamente, a estas distintas maneras de organizar los diálogos democráticos son el régimen presidencial, régimen parlamentario y régimen de asambleas.

c) DEMOCRACIA Y LIBERTAD

La democracia se encuentra indisolublemente ligada a la idea de libertad. Georges Burdeau en su libro La Democracia hace un atinado análisis de la libertad, sosteniendo que la democracia es, en primer término, "un sistema de gobierno que tiende a incluir la libertad en la relación política, es decir, en las relaciones de mando y obediencia, inherentes a toda sociedad políticamente organizada. La autoridad subsiste sin duda, pero está ordenada de tal forma que, al fundarse sobre la adhesión de los que le están sometidos, se hace compatible con su libertad." (35)

La democracia es de esta manera la única que propone como fundamento del orden político la dignidad del hombre libre.

Una importante concepción de la naturaleza de la libertad, la considera como equivalente a autonomía. Es libertad -autonomía que se entiende por la ausencia de coacción, por el sentimiento de una independencia física y espiritual- es disponibilidad, ya que constituye la facultad gracias a la cual el hombre dispone de sí mismo. Ahora bien, como esta autonomía es frágil, el hombre, desde que reflexiona sobre su condición política, ha pensado en garantizarla, si no contra todos los riesgos que la acechan, al menos contra los

(35) Burdeau, Georges, op. cit., nota 32, p. 23.

que surgen de la existencia misma de una autoridad política. Así se da otra concepción de la libertad que puede llamarse libertad-participación y que estriba en asociar a los gobernados al ejercicio del poder, para impedir a éste que imponga medidas arbitrarias.

A través de sus derechos políticos el ciudadano asegura su participación en la función gubernamental. Se dice, entonces, que la democracia es el régimen de la libertad política, porque la autoridad se funda en la voluntad de aquellos a quienes obliga.

En la libertad fundamental figuran las prerrogativas de la naturaleza humana: disposición de sí mismo, elección de los propios actos, responsabilidad. En relación a esta libertad, la democracia sólo aparece, afirma Burdeau, "...como un aparato técnico, un conjunto de mecanismos protectores, una fórmula de gobierno que permite conciliar la libertad del hombre con las exigencias de un orden político. De ello resulta que los derechos políticos no constituyen un fin en sí mismos."⁽³⁶⁾

Con esto se deduce que los derechos que progresivamente se van reconociendo al individuo, son facultades que debe a su naturaleza. De esta manera el derecho político se apoya en la libertad individual; sólo se justifica por ella y no tiene otro objeto que asegurar su florecimiento.

Desde que los gobernados se hicieron partícipes de la tarea gubernamental, se dibuja un movimiento que tiende, "...no ya a subordinar el poder a una libertad preexistente, sino a convertirlo en

(36) Op. cit., p. 25.

el instrumento para la creación de una libertad efectiva." (37)

Pablo Lucas Verdu se refiere al principio de igualdad como presupuesto de la democracia participativa.

El planteamiento lógico-jurídico de la igualdad ante la Ley, afirma el autor, ha de tomar en cuenta los datos reales de la sociedad, que requiere frecuentemente su acomodación y revisión, lo cual, significa que "el principio de igualdad es más bien un programa a realizar por los poderes del Estado, de acuerdo con la orientación política predominante en el mismo." (38)

La realización del principio de igualdad depende de la efectividad concreta de la orientación política, ya que no basta su consagración definitiva en la ley fundamental, sino que la igualdad constituye una condición general para el mantenimiento y aplicación de los Derechos fundamentales antes que un Derecho, por tanto, la igualdad ante la ley debe expresarse solemnemente indicando siempre a la superación del ciudadano.

"La proposición jurídico-constitucional de la igualdad aparece como condición del Derecho objetivo y, por tanto, con sentido general, aunque su generalización es lo suficientemente flexible para admitir las excepciones y derogaciones que no se presumen, sino que han de aparecer reguladas en forma legal." (39)

El surgimiento de este planteamiento jurídico respecto al principio de igualdad coincide con la aparición del Estado constitucional.

(37) Op. cit., p. 27.

(38) Lucas Verdu, Pablo, op. cit., nota 5, vol. III, p. 98.

(39) Op. cit., p. 100.

"El formalismo del principio de igualdad consiste, en cambio, en una efectiva despreocupación de las condiciones reales, que en definitiva repercuten sobre aquella generalidad, sobre el igual disfrute de los derechos y libertades fundamentales." (40)

La concepción formal de la igualdad no coincidía con las recientes transformaciones políticas y sociales. Frente a esta igualdad, aparece el concepto sustancial de la misma. Este nuevo concepto pretende estar más acorde con las nuevas exigencias económicas, políticas y sociales. Así, la Constitución ha reconocido y reconoce la dignidad de la persona humana y el principio de igualdad como justicia material.

La soberanía del poder constituyente y del poder del Estado se ven limitadas por el respeto a la dignidad de las personas y al principio de igualdad.

Sin igualdad muy pocos serían libres y por ende no podría haber participación ni democracia; afortunadamente la igualdad viene a ser el principio que generaliza las libertades.

La libertad puede obtaculizar la igualdad. Algunas libertades se convierten en privilegios de clase, impidiendo el desarrollo social y dificultando la generalización de la libertad. La igualdad es un eficaz correctivo de los abusos de la libertad.

La igualdad significa igual protección a toda persona frente a nosotros. Igual derecho para todos. El exceso de la igualdad nos

(40) Op. cit., p. 101.

lleva a la pérdida de la libertad e incluso de la misma igualdad, debido a que la igualdad absoluta es inconveniente e imposible. El principio de igualdad permite las naturales desigualdades (de talento, laboriosidad, inventiva, iniciativa, etc.). Por esto, si la igualdad corrige los abusos de la libertad, ésta última modera a aquella en la medida que sirve de motivación y permite la realización de una auténtica democracia que respeta los derechos humanos. La libertad es la esencia de la igualdad, ya que a una sociedad igualitaria no podría denominársele democrática si sus individuos no son libres.

La igualdad y la libertad se complementan, ya que la libertad sin el principio de igualdad, se traduce en privilegio; y la igualdad sin libertad, se convierte en opresiva.

El principio de igualdad contribuye a la integración y participación generalizada de la comunidad.

Carlos Sánchez Viamonte, en su Manual de Derecho Político cita a Aristóteles, quien afirma que: "Si la libertad y la igualdad son, como se asegura, las dos bases fundamentales de la democracia, cuanto más completa sea esta igualdad en los derechos políticos, tanto más se mantendrá la democracia en toda su pureza."⁽⁴¹⁾

(41) Sánchez Viamonte, op. cit., nota 13, p. 287.

d) DEMOCRACIA GOBERNADA Y DEMOCRACIA GOBERNANTE

Manuel Jiménez de Parga ante la variedad de tipos y subtipos democráticos, coincide con Burdeau cuando advierte que la democracia sin calificativos no nos sirve para calificar a ningún régimen concreto. Burdeau "...busca en la trayectoria de las organizaciones democráticas unos posibles hitos que le permitan distinguir varias clases históricas." (42) Señala al respecto, los que para él son de decisivos momentos democráticos: el de la democracia gobernada y el de la democracia gobernante.

En una primera fase histórica, la democracia atempera la autoridad de los gobernantes. Es una democracia de control y no de iniciativa política. Se trata de la democracia gobernada.

En una segunda fase, el pueblo, no satisfecho con limitar el poder gubernamental, pasa del control a la acción y demanda iniciativa en el mando, define los fines políticos. Esta es la democracia actual, la democracia gobernante.

Georges Burdeau sostiene que la democracia ha cambiado el gobierno de los mejores por el gobierno de los más numerosos y más fuertes. Lo que llama democracia gobernante es "este régimen en que se considera a la masa capaz de prescindir de esos intermediarios que le proporcionaba la democracia gobernada." (43)

(42) Jiménez de Parga, Manuel, op. cit., nota 33, p. 137.

(43) Burdeau, Georges, op. cit., nota 32, p. 53.

La segunda versión democrática es consecuencia de una renovación de los fines del poder; la voluntad del pueblo se expresa directamente y no a través de decisiones meditadas y discutidas por los órganos estatales, y he aquí el drama de la democracia gobernante: la amplitud de lo que el pueblo quiere, le condena a la imposibilidad de hacerlo por sí mismo. La democracia gobernante necesita un poder fuerte. El establecimiento voluntario de un orden social racional supone una disciplina que pueda corregir la espontaneidad anárquica de la naturaleza de las cosas. Para crear un universo nuevo hacen falta leyes más rigurosas.

e) LA DEMOCRACIA PLURALISTA

Siguiendo con la exposición de Burdeau se afirma que "todas las democracias contemporáneas pertenecen a la categoría de la democracia gobernante. Sin embargo, aunque pretenden hacer valer la voluntad política de pueblo real, este pueblo que gobierna no presenta, en cada una de ellas, los mismos caracteres." (44)

Las democracias llamadas occidentales derivan la voluntad popular de una sociedad diversificada, en la que se entrecruzan y en ocasiones chocan los intereses y las representaciones de aquéllos. Son pluralistas en tanto que, por una parte, consideran natural, y en el fondo con fortuna, la variedad sociológica del medio político y, por otra parte, otorgan un valor digno y respetable a la autonomía de cada persona humana. Este pluralismo es, pues, a la vez

(44) Op. cit., p. 89.

social y espiritual; admite la heterogeneidad de las categorías sociales, con las representaciones que le son propias y se refuerza apeándose a una filosofía que ofrece una garantía a la integridad de las familias espirituales que no es, en definitiva, más que una forma de proteger las originalidades individuales contra la sumisión a un orden totalitario.

Manuel Jiménez de Parga al referirse a los regímenes de multipartidismo, cita a Raymond Aron, quien define los regímenes occidentales como "aquellos en los que existe una organización constitucional de la concurrencia pacífica para el ejercicio del poder."⁽⁴⁵⁾

La organización es constitucional pues la normas supremas precisan el modo de participación política de los individuos y de los grupos.

Tal concurrencia es pacífica pues excluye el uso de la fuerza y permite que el ejercicio del poder sea legal.

Legalmente es válida la oposición al poder establecido; por otra parte, el partido o la coalición que ejercen en un momento dado el poder, habrán de hacerlo de manera moderada, sin atribuirse la exclusividad de la representación nacional.

Los regímenes pluripartidistas tienen así su principio en el compromiso. "Un régimen pluripartidista funciona bien cuando hace un buen uso del compromiso", afirma Montesquieu.⁽⁴⁶⁾

Por su parte Burdeau sostiene que "el pluralismo es ambiguo, pues ser numeroso no resuelve nada, si no se sabe si es para comba

(45) Jiménez de Parga, Manuel, op. cit., nota 33, p. 139.

(46) Idem.

tirse o para ponerse de acuerdo...esto explica que de hecho el pluralismo sea una fórmula estática." (47) Por exigentes y por ricas de promesas que sean las tendencias sociales, el dinamismo de cada uno queda paralizado por el de otros.

El pluralismo de nuestros días reúne dos categorías de democratas: los que quieren la libertad y los que quieren hacer la ley. Ninguna ortodoxia democrática autoriza a condenar a los unos o a los otros y, sin embargo, es inevitable que terminen oponiéndose. Esta oposición caracteriza a la democracia pluralista. Ésta, en efecto no rompe con la democracia clásica, sino que pretende salvaguardar su herencia, agregándole las exigencias de la democracia social. Es liberal, en la medida en que sigue supeditado a la autonomía de la persona humana. Es social la misma legislación, en cuanto se preocupa por resolver los imperativos económicos y grupales de nuestro tiempo, asigna al Estado tareas que demandan un crecimiento de su autoridad, un refuerzo de su control, el establecimiento de direcciones y eventualmente de trabas que excluyen, no sólo el liberalismo económico, sino la idea misma de libertad.

f) LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Si todos los hombres son iguales y libres, ninguno puede mandar a los demás, a excepción de que halla sido elegido por ellos para hacerlo. Así, todo poder debe apoyarse en la elección, que es la base del modelo democrático.

(47) Burdeau, Georges, op.cit., nota 32, p. 92.

Duverger afirma que "las elecciones deben renovarse con intervalos regulares bastante cortos, para que los gobernantes no se sientan demasiado independientes de los gobernados, y que la representación de los primeros por los segundos se conserve constantemente." (48)

El mismo autor define a la democracia representativa como el "sistema político en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de esta forma como sus representantes." (49) Por su lado, Javier Patiño Camarena la define como "aquella forma de organización política en la que todos los ciudadanos tienen participación en la voluntad general; crean el Estado, conforman el gobierno y eligen a sus representantes. Por ello este concepto se encuentra indisolublemente ligado al de sufragio universal. De aquí que Ponciano Arriaga haya definido a la democracia como el mando, el poder, el gobierno, la autoridad, la ley, la judicatura del pueblo." (50)

Sieyès y Madison consideraban al sistema representativo como el único medio de alcanzar gobiernos democráticos en las condiciones de vida que caracterizan a la sociedad moderna.

Sieyès desarrolla la idea del gobierno representativo partiendo de las ideas de Rousseau de soberanía; Sieyès, en efecto, conviene con Rousseau en que la soberanía es indelegable, pero considera que "nada se opone a que se delegue su ejercicio, convirtiéndose

(48) Duverger, Maurice, op. cit., nota 19, p. 73

(49) Op. cit., p. 80.

(50) Patiño Camarena, Javier, op. cit., nota 30, p. 8.

do la teoría del contrato social en un programa práctico, viable, de fácil realización." (51)

Por otra parte, si bien es cierto que el pueblo no delega su soberanía, sino tan sólo su ejercicio, también lo es que éste no delega el ejercicio de todas las atribuciones soberanas, sino sólo el de algunas de ellas; por lo tanto, el pueblo se mantiene siempre dueño de sí mismo en calidad de soberano.

El desarrollo de las elecciones ha dado origen a instituciones que realizan un papel de mediadores entre los elegidos y los electores: los partidos políticos.

Los partidos desempeñan una doble función en la representación política. En primer lugar, encuadran a los electores, es decir a los representados; en segundo lugar, encuadran a los elegidos, es decir, a los representantes.

(51) Idem.

CAPÍTULO III
LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La propaganda es como una droga que puede producir la salud de los pueblos o perjudicarla cuando se le usa en exceso y con fines contrarios a la libertad.

Lucio Mendieta y Núñez.

CAPÍTULO III
LOS PARTIDOS POLÍTICOS

a) SURGIMIENTO

Lucio Mendieta y Núñez cita a Italo A. Luder, quien señala como antecedentes de los actuales partidos políticos "el partido democrático y aristocrático en la antigua Grecia; el de los plebeyos y el de los patricios en Roma; el de los güelfos y los gibelinos, en las ciudades italianas en la Edad Media; pero, agrega en su cabal desarrollo y con sus caracteres específicos, los partidos sólo pueden darse en el clima ideológico en que crece el Estado moderno."⁽⁵²⁾

A continuación describimos la evolución del pensamiento humano y de las condiciones sociales que originaron ese clima, siguiendo las ideas de Lucio Mendieta y Núñez:

En la Edad Media, la organización social se apoyaba en principios religiosos, en estamentos y jerarquías de clases "cerradas y fijas."

El debilitamiento de esta estructura obedeció a un cambio fundamental en las ideas. El hombre al reaccionar contra este determinismo se aplica a resolver, por sí mismo, los problemas del mundo. Maquiavelo es uno de los protagonistas de tal cambio, pues al enseñar que debe amarse a la Patria más que al alma, propugna la formación del Estado Nacional. Bodino continúa con estas ideas, con su Teoría de la Soberanía del Estado, y termina el proceso de la supremacía de éste, con la doctrina del 'contrato', expuesta por Hobbes, para quien el hombre enajena su libertad en favor de un soberano para asegurarse la paz y el orden de la vida social.

(52) Mendieta y Núñez, Lucio, Los partidos políticos, Editorial Porrúa, 3a. ed., México, 1977, pp. 35 y 36.

La innovación de técnicas productivas dotan de un gran poder a la industria y al comercio, dando origen a la burguesía capitalista, que encuentra, en el poder ilimitado del Estado, un obstáculo para el desarrollo de sus actividades, por lo que cambia a la sociedad de acuerdo con sus aspiraciones e intereses económicos. En esta labor recibe poderosa ayuda de la acción revolucionaria de la ciencia, que pone valiosos descubrimientos al servicio del capital.

La burguesía controla al Estado, pues somete su poder absoluto a las leyes constitucionales. Locke formula la teoría de la División de Poderes, desarrollada posteriormente por Montesquieu. La democracia actualmente se apoya, en las teorías de Rousseau sobre la libertad y la igualdad como derechos naturales del hombre. En el siglo XIX observamos el triunfo del liberalismo para el cual el Estado sirve a la sociedad, sin importar que sea monárquico o repúblicano, toda vez que se le impongan las limitaciones constitucionales que garanticen los derechos humanos.

El liberalismo, desde el punto de vista político, es una democracia minoritaria, dirigida por "elites". Su contenido económico se apoya en la teoría del "laissez faire."

Empero, la burguesía no pudo evitar que la fuerza de la libertad y la igualdad, única legitimación de su poder, actuase sobre los sectores sociales económicamente inferiores, que se organizan y tratan de intervenir en la conducción del Estado. Éste, ante la creciente lucha de los grupos económicos, ya no puede permitir el

libre juego de los factores sociales en el desarrollo de la vida colectiva, y de tal suerte, se ve forzado a participar en la dirección de la economía social.

De acuerdo con Mannheim, citado por Lucio Mendieta y Núñez, en la época actual estamos ante una transformación de la sociedad, que se opera, fundamentalmente:

- "a) Por el paso del laissez faire hacia una sociedad planificada.
- b) Por el paso de la democracia de minorías, a una sociedad de masas.
- c) Por cambios en la técnica social, que se traducen en cambios profundos en la vida de las sociedades." (53)

En consecuencia, actualmente tenemos una sociedad de masas; éstas participan activamente en la vida política: proceso al que se ha calificado de democratización integral de la sociedad.

En la técnica política del sistema liberal-burgués, el partido era el resultado de las libertades (de pensamiento, de reunión, etc.), mientras que en la técnica política de la democracia de masas, los partidos son instrumentos insustituibles para la realización de la democracia. "El centro de gravedad del Estado, -según frase de Sam poy- se corre del parlamento al partido político." (54)

(53) Op. cit., p. 40.

(54) Op. cit., p. 41.

De esta manera, se ha dado la formación del clima social favorable para los partidos políticos; pero posible solamente, según Lucio Mendieta, dentro de una sociedad de clases.

El autor citado considera el retorno al poder omnipotente del Estado, en una sociedad sin clases, con la existencia de un partido único, tal y como se advierte en la Rusia Soviética.

Maurice Duverger dice que, no considerados los partidos políticos por el modelo democrático, nacieron y se desarrollaron al mismo tiempo que las elecciones, la representación y los procedimientos parlamentarios. Surgen, afirma dicho autor, "bajo la forma de comités electorales encargados al mismo tiempo, de dar a un candidato el apoyo de notabilidades y de reunir los fondos necesarios para la campaña".⁽⁵⁵⁾ Dentro del marco de las Asambleas se desarrollaron grupos parlamentarios, que congregaban a los diputados de la misma tendencia, con vistas a una misma acción. Este acercamiento de los diputados, originaba tentativas de la federación de sus comités electorales respecto de sus bases; así se crearon los primeros partidos políticos. En los Estados Unidos, la necesidad de ponerse de acuerdo a nivel nacional, para la elección de un candidato presidencial y de hacer acto seguido una campaña electoral en un marco gigantesco, junto a la necesidad de designar en el plano local a un elevado número de candidatos, para diversas funciones electivas, dieron a los partidos políticos una fisonomía particular, que continúa estando vinculada a las elecciones.

(55) Duverger, Maurice, Sociología política, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1981, p. 307.

Sin embargo, los partidos políticos, fueron utilizados por regímenes políticos sin elecciones ni parlamentos, o con regímenes de seudoelecciones y seudoparlamentos, donde un único candidato se favorece con los sufragios de los electores y donde un único partido ocupa todos los escaños de diputados. Se reconoce en esto, a los sistemas de partido único, expresión contradictoria en sus términos, ya que el partido procura expresar a toda la nación. Incluso en este caso, "la aparición de los partidos continúa vinculada al desarrollo de las elecciones y del Parlamento; el partido único era precisamente el medio para una dictadura de apariencias de procedimientos electorales y parlamentarios: ofrecer una fachada democrática." (56)

Pericles Namorado Urrutia, en su libro "La Filosofía de la Reforma Política", menciona que, históricamente, "...la aparición de los partidos políticos se sitúa en Inglaterra, a mediados del siglo XIX. Es cierto que la división parlamentaria entre Whigs y Tories se inició en el siglo XVII, pero esa división no generó, en rigor, ninguna estructura partidista. A partir de las reformas electorales de 1832 a 1867, con las "Registration Societies" (sociedades de inscripción) promovidas por los Whigs, se constituyeron las primeras asociaciones políticas locales y, después, los grandes clubes nacionales como el Charlton, Tory, el Reform y el Whig. La ruptura de Robert Peel con los Tories, amplió el campo de acción de los Whigs y constituyó el marco creativo del futuro partido liberal." (57).

(56) Idem.

(57) Namorado Urrutia, Pericles, Filosofía de la Reforma Política, Editorial Uxmal, Xalapa, Ver., México, 1975, p. 71.

Javier Patiño Camarena está de acuerdo en considerar que el origen de los partidos políticos es parlamentario y extraparlamentario. Los partidos de origen parlamentario y electoral fueron ex puestos en líneas anteriores, cuando hicimos alusión a Maurice Du verger.

Los de origen extraparlamentario, "son partidos de masa que se de sarrollaron a partir de la actividad desplegada por organizaciones independientes del parlamento como en el caso de los sindicatos." (58)

El doctor Francisco Venegas Trejo, en base a la diferencia de partido sociológico y partido político jurídico, insiste en el carácter de este último:

"Todo partido jurídico, necesariamente, es un partido sociológico co, más todo partido sociológico no es necesariamente un partido político, desde el punto de vista del Derecho...

Cuando hablamos de partido político jurídico, hablamos de la organización e instrumento de lucha apta para lograr el poder reconocida por el Derecho, apoyada por el Derecho y que actúa al abrigo del Derecho. Pero los partidos políticos pueden existir, funcionar y operar sin el mantoprotector del Derecho, en cuyo caso estaremos, indudablemente en presencia de una fuerza política de primer orden, por cuanto que pretende el poder del Estado; pero por actuar al margen del Derecho no lo consideramos partido po lítico jurídico, aunque sí partido sociológico." (59)

(58) Patiño Camarena, Javier, op. cit., nota 30, p. 40.

(59) Venegas Trejo, Francisco, Apuntes de su Cátedra de Ciencia Política, Facultad de Derecho, UNAM, versión taquigráfica, México, 1982, pp. 160 y 161.

En todas partes encontramos grupos que pretenden el poder. Estos grupos de antaño eran los grupos sociológicos.

Entonces, afirma Venegas, los "grupos-partidos-sociológicos" desde siempre han existido.

Lo que sucede es que los partidos organizados, operantes y estructurados conforme y según al Derecho, son contemporáneos, modernos, a tal grado que, como sostiene Duverger con toda elocuencia:

"De hecho, los verdaderos partidos datan de hace apenas un siglo. En 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencia de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos. En 1950, éstos funcionan en la mayoría de las naciones civilizadas esforzándose las demás por imitarlas." (60)

Lucio Mendieta y Núñez, sostiene que un partido político nace de la fragmentación de la opinión pública sobre puntos básicos de orientación del poder estatal; fragmentación condicionada por intereses materiales de grupo.

Los motivos de la fragmentación de la opinión pública, que menciona el autor citado, son los siguientes:

- a) El continuismo de un grupo en el poder; porque provoca envidias, impide que nazcan nuevos valores, lesiona los intereses de quienes no participan en la cosa pública y ocasiona, así, un

(60) Idem.

malestar general que se polariza en una o varias agrupaciones políticas de oposición, o de depuración dentro del sector gobernante, que apela a ella para mantener su poder.

- b) Los abusos excesivos del gobierno, que despiertan reacciones sociales violentas, se concretan en partidos políticos constituidos para acabar con el régimen abusivo.
- c) Las crisis sociales, que afectan profundamente la economía y la organización de los pueblos, también suscitan la formación de partidos políticos, que intentan adueñarse del poder para resolverlas.
- d) Las divisiones ideológicas, que acompañan a la contradicción de intereses en un mismo partido, son causa de que los opositores se independicen y formen una nueva agrupación, a menudo contraria de aquella de la cual provienen.
- e) Cuando en una sociedad se producen situaciones anormales: su sojuzgamiento por otro pueblo, preponderancia de un grupo racial o de intereses extranjeros sobre los nacionales, va formando una corriente de opinión contraria a estas fuerzas, que se canaliza en agrupaciones políticas.
- f) El surgimiento de una personalidad de gran atracción política (héroe, caudillo, estadista).
- g) Por último, la proximidad de las elecciones es tiempo favorable para la constitución de partidos políticos, ya que aumentan las críticas contra el régimen dominante e impera, en las sociedades, un deseo de renovación, todo lo cual es aprovecha-

do por los inconformes para organizarse con inmediatos fines electorales. (61)

La influencia de los grupos políticos que se constituyen sin motivo suficiente, es limitada y transitoria, en caso de que llegaran a tenerla.

Existe una relación íntima entre las causas generadoras del partido político y su tipo.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, es posible que, analizando las condiciones sociales de una sociedad, en un determinado tiempo, se pueda prever el surgimiento de los partidos políticos, sus peculiaridades y sus probabilidades.

(61) Cfr. Mendieta y NGñez Lucio, op. cit., nota 52, pp. 42-47

b) DEFINICION

Max Weber, en su libro Economía y Sociedad, llama partidos a las "formas de socialización que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas). Pueden ser formas de socialización efímeras o de cierta duración, y aparecen como asociaciones de toda clase y forma: séquitos carismáticos, servidumbres tradicionales y adeptos racionales (racionales con arreglo a fines, racionales con arreglo a valores, según una concepción del mismo). El acento de su orientación puede inclinarse más hacia intereses personales o más hacia fines objetivos. Prácticamente pueden dirigirse, oficialmente o de hecho, de un modo exclusivo al logro del poder para el jefe y la ocupación de los puestos administrativos en beneficio de sus propios cuadros (partido de patronazgo). O pueden estar dirigidos predominantemente y de modo consciente por intereses de estamentos o clases (partidos estamentales y clasistas), por fines objetivos concretos o por principios abstractos (partidos ideológicos = concepciones del mundo). La conquista de los puestos administrativos en favor de sus miembros suele ser por lo menos un fin accesorio y los programas objetivos no es raro que sólo sean medio de reclutamiento para los que están fuera." (62)

(62) Weber Max, Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, pp. 228 y 229.

Lucio Mendieta y Núñez, cita a M. Ostragorsky, quien entiende por partido político a la "agrupación de individuos organizados para el logro de una finalidad política." (63)

En su opinión, en esta definición se olvida, tanto el elemento personal del dirigente como el elemento interés, en su sentido materialista, que es el verdadero lazo de unión en todo partido político.

En consecuencia, para Mendieta y Núñez, el partido político "es una agrupación temporal o permanente de ciudadanos guiados por un líder y unidos por intereses comunes que tratan de satisfacer de acuerdo con un programa de principio y mediante la retención o la conquista directa del poder estatal, o ejerciendo influencia en las orientaciones del mismo". (64)

Para Pericles Namorado Urrutia, el elemento "personal" del dirigente, es actualmente irrelevante. Las agrupaciones temporales guiadas por un jefe, líder o caudillo, pertenecen a la historia de los partidos políticos, debido a que su dirección no tiene que ser necesariamente individual, ya que puede ser ejercida conjuntamente con el Comité Ejecutivo o con el Estado Mayor, por lo que propone la siguiente definición: "Se denomina con propiedad partido político, a la agrupación permanente de personas que, vinculadas por una ideología, por un interés común, o por ambos factores, se someten a una organización específica, con el fin de conquistar el poder público y, conquistado, retenerlo para, mediante él, llevar a cabo la ejecución de un programa de gobierno." (65)

(63) Mendieta y Núñez, Lucio, op. cit., nota 52, p. 14.

(64) Op. cit., p. 20.

(65) Namorado Urrutia, Pericles, op. cit., nota 57, p. 65.

Luis Sánchez Agesta los define como "grupos societarios y secundarios que promueven la formación de la voluntad política del pueblo y hace posible su participación mediante procesos representativos, constituyendo un instrumento para el acceso al poder político a través de los procesos electorales con el objeto de establecer, transformar o defender un orden como articulación de los fines que responden a las convicciones comunes de sus miembros." (66)

Manuel García Pelayo entiende, por partido político, a un "grupo de personas organizadas con el fin de ejercer el poder del Estado o de influenciar sobre él, para realizar total o parcialmente un programa político de carácter general." (67)

Carlos Sánchez Viamonte, en su Manual de Derecho Político, hace referencia a los partidos políticos, como "la expresión primaria de la libertad política, del derecho de tener opiniones políticas, del derecho de expresar esas opiniones y del derecho de agruparse y de asociarse en forma permanente con esa finalidad... son, pues, organizaciones de individuos que se proponen actuar conjunta o colectivamente, movidos por ideas o por ideales comunes y con el objeto de realizarlos prácticamente desde el gobierno, en representación del pueblo o desde las filas del pueblo controlando al gobierno." (68)

(66) Sánchez Agesta, Luis, op. cit., nota 11, p. 224.

(67) García Pelayo, Manuel, op. cit., nota 20, p. 148.

(68) Sánchez Viamonte, Carlos, op. cit., nota 13, p. 188.

En los apuntes de su Cátedra de Ciencia Política, el doctor Francisco Venegas Trejo, (69) cita la definición de Benjamín Constant, quien señala que "el partido es una reunión de hombres que profesa la misma doctrina". El doctor Venegas Trejo afirma que esta definición o caracterización de los Partidos es criticable por que es muy vaga, no dice realmente nada. Se pueden compartir los mismos criterios ideológicos y no formar ni ser parte de un partido político; así por ejemplo, podemos encontrar un grupo de católicos creyentes y no por eso formar un partido católico. Incluso, además de profesar la misma ideología puede un hombre reunirse con los militantes de un partido político y ser él de otro distinto (por conveniencia o por oportunismo). Los electores votan por él por afinidad ideológica, pero no tienen realmente el sentido de la militancia del propio partido.

Encontramos, también en las notas de Venegas Trejo, la definición que hace Hans Kelsen de partidos políticos, diciendo que "son formaciones que agrupan a hombres de la misma opinión para asegurarles una influencia verdadera sobre la gestión de los asuntos políticos." Hace radicar la esencia del Partido en el objetivo, que es lograr, manifiesta él, una influencia en la gestión de los asuntos públicos; pero esta ambición es también compartida por los grupos de presión. El objetivo del partido político es más amplio, más noble, más profundo que la simple influencia en la decisión política, por cuanto que pretende más que influir, ser quien tome las decisiones, ser el orientador ideológico y que sea su ideología la que se realice en el seno del Estado.

(69) Cfr. Venegas Trejo, Francisco, op. cit., nota 59, p. 163.

Por último hace alusión a Maurice Duverger, quien en su libro Los Partidos Políticos manifiesta: "Los Partidos Políticos actuales se definen mucho menos por su programa o clase de adherentes, que por la naturaleza de su organización. Un Partido es una comunidad de una estructura particular. Especialmente en los Estados modernos, el combate político se desarrolla entre organizaciones más o menos especializadas, que constituyen especies de ejércitos políticos. Estas organizaciones son grupos estructurados, articulados, jerarquizados para la lucha del poder." El doctor Venegas Trejo, sostiene que los partidos políticos no son sólo medios estructurados y especializados que buscan el Poder, porque entonces también las camarillas de militares pretenden el Poder y no por ello son partidos políticos. Por lo tanto, no cabe decir que sean sólo ejércitos políticos, sino que además son organizaciones de ideologías que definen principios y programas, tanto durante las elecciones, como después de las mismas. (70)

Manlio Fabio Murillo Soberanis considera que, "de hecho, el partido es antes que otra cosa, una institución política, resultante del contexto de una legislación nacional, en un ámbito que permite la concurrencia de los individuos y grupos sociales que pertenecen a diferentes sectores y capas de la población en torno a programas ideológicos determinados, para analizar su inquietud política hacia la legítima defensa de sus intereses." (71)

(70) Cfr. Idem.

(71) Murillo Soberanis, Manlio F., La Reforma Política Mexicana, Editorial Diana, 2a. ed., México, 1979, p. 18.

De acuerdo a la teoría Constitucional, los partidos políticos "son las asociaciones de ciudadanos de un Estado que pretenden conquistar o conservar el Poder democráticamente, para realizar su propia idea del Derecho y por ende de la justicia." (72)

De la exposición anterior, nos percatamos que son muchas las definiciones que existen en torno a este tema, debido a la importancia que representan actualmente los partidos políticos para conseguir el ideal democrático de justicia social.

Las diferentes definiciones de los partidos políticos están relacionadas con el desarrollo que, en cada país, ha tenido el proceso democrático del Estado; definir un partido político encierra grandes dificultades por ser tan diferentes los procesos de su desarrollo en cada uno de los países y en épocas diversas; de ahí que al entrar en el campo de las definiciones, éstas resultan múltiples, por lo que debemos atenernos a cada realidad política para llegar a una adecuación cabal.

Para terminar este inciso, es procedente hacer referencia a las definiciones que de partido político han expresado cinco dirigentes políticos mexicanos, que consideramos de sumo interés:

1. Jesús Reyes Heróles (PRI). "Un partido político es una organización intermedia entre el Estado y la sociedad. Le concierne recoger las necesidades y modos de pensar de sus afiliados y articular esas necesidades y pensamientos en programas congruentes y de posible realización. Le concierne coordinar intereses contra-

(72) Venegas Trejo, op. cit., nota 59, p. 167.

puestos o supeditar los secundarios a los principales; alcanzar algunos objetivos y diferir otros, dentro de la jerarquización que, frente a las realidades, debe hacer de ellos." (73)

2. José Angel Conchello (PAN). "Para nosotros un partido político es una agrupación voluntaria de ciudadanos que quieren hacer valer sus convicciones, sus doctrinas, sus tesis políticas mediante la acción en la vida pública, para conquistar el poder y para realizar el bien común en el poder conforme a sus principios de doctrina o a sus ideales." (74)

3. Jorge Cruickshank García (PPS). "En una sociedad como la nuestra, dividida en clases sociales, un partido político es una agrupación constituida por ciudadanos que expresan los intereses de las clases sociales, las defienden y tratan de alcanzar el poder para llevar a la práctica la política que puede beneficiar a la clase social que representa." (75)

4. Alejandro Mújica Montoya (PARM). "Un partido político es una agrupación de ciudadanos, por lo regular cohesionados ideológicamente, que se proponen la conquista del poder público." (76)

5. Heberto Castillo Martínez (PMT). "Un partido político es un instrumento de lucha de una parte de la sociedad para mantenerse en el poder o para llegar a él." (77)

(73) Aragonés Domínguez, Edmundo, Qué piensan los dirigentes políticos mexicanos, colección Testimonios del Fondo de Cultura Económica, 1a. ed. México, 1975, pp. 6-7.

(74) Ibidem.

(75) Ibidem.

(76) Ibidem.

(77) Ibidem.

C) SISTEMAS DE PARTIDOS

Tomando en cuenta el número de partidos que intervienen en la vida política de una sociedad, es posible determinar el tipo de gobierno que en ella se practica.

Maurice Duverger sostiene que en cada país, durante un lapso más o menos largo, el número de los partidos, sus estructuras internas, sus ideologías, sus alianzas, sus tipos de oposición, presentan una cierta estabilidad.

Se puede describir de esta manera el "sistema de partidos" de un país durante un período considerado.

La clasificación adoptada comúnmente, opone los sistemas pluralistas de partidos al sistema de partido único. Sin embargo, el término de "partido dominante" establece una especie de puente entre los sistemas pluralistas y los sistemas de partido único. (78)

En un sistema pluralista de partidos, existen cuando menos dos partidos, no teniendo una superioridad abrumadora y duradera uno de ellos sobre el otro (o sobre los otros).

Dentro de los sistemas pluralistas, es válida la distinción entre el bipartidismo y el multipartidismo. Francisco Berlín Valenzuela cita a Lavau, quien expresa que son necesarias dos condiciones para que pueda hablarse de bipartidismo: "1) que dos grandes partidos dominen la vida política ocupando la mayoría de los puestos parlamentarios; y 2) que estos partidos actúen democráticamente a través de un sistema electoral riguroso." (79)

(78) Cfr. Duverger, Maurice, op. cit., nota 55, p. 318.

(79) Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho Electoral, Editorial Porrúa, México, 1980, p. 112.

Desde un punto de vista teórico, el sistema bipartidista se caracteriza por la alternación que ambos partidos hacen del poder y por la posibilidad de que los electores puedan tener alternativa al ejercer el sufragio.

Luis Sánchez Agesta, al referirse al bipartidismo, sostiene que en un régimen parlamentario dos partidos dibujan claramente un perfil de la Cámara, en que el partido mayoritario apoya al gobierno y el partido minoritario representa a la oposición, ejerciendo normalmente la función de control. Incluso en un régimen presidencialista es predecible, si la elección de la asamblea o asambleas no se efectúa al mismo tiempo que la elección del Presidente, la probabilidad de una discrepancia entre la asamblea dominada por un partido de oposición y el Presidente que ha sido elegido como candidato del partido contrario. (80)

En la segunda mitad del siglo XIX, el desarrollo industrial y el aumento del proletariado, produjeron una tercera fuerza política social, que se personificó en los partidos socialistas. El bipartidismo se convirtió así en tripartidismo. Cuando la mayoría absoluta se encuentra en uno de los tres partidos, la oposición se integra por los otros dos, que constituyen fuertes minorías; los gobiernos de coalición, por el contrario, se forman cuando el partido del centro, debido a un equilibrio similar con los otros dos partidos, se ve forzado a inclinarse a la derecha o a la izquierda.

(80) Cfr. Sánchez Agesta, Luis, op. cit., nota 11, p. 232.

Desde el punto de vista del número, los tipos de multipartidismos son teóricamente infinitos.

Francisco Berlín Valenzuela define al sistema pluripartidista como "aquél que se presenta en una comunidad política cuando existen varios partidos, los cuales son producto de diversas circunstancias sociales, económicas, religiosas y políticas, en razón de alianzas y de principios ideológicos." (81)

Maurice Duverger hace alusión a las alianzas, que pueden transformar la fisonomía de un sistema pluripartidista.

Nos encontramos cerca de las características del bipartidismo cuando se forman dos grandes coaliciones permanentes, que presentan a los electores un mismo panorama y actúan de común acuerdo en el Parlamento. Todo depende, evidentemente, de la consistencia de las alianzas y de la disciplina de los coaligados. (82)

No necesariamente las alianzas de partidos conducen a un sistema de bipartidismo.

Luis Sánchez Agesta dice que en los sistemas pluripartidistas con cuatro o más partidos, es donde se plantea el problema de las posibles coaliciones entre los partidos. (83)

(81) Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., nota 79, p. 114.

(82) Duverger, Maurice, op. cit., nota 55, pp. 319 y 320.

(83) Cfr. Sánchez Agesta, Luis, op. cit., nota 11, p. 232.

Estas coaliciones de los partidos toman en cuenta la ponderación de los distintos partidos. Los índices más importantes de esta ponderación, según Sartori, citado por el mismo Sánchez Agesta, son:

a) Su apoyo electoral. Valora como más importante un partido que obtiene el 30 por 100 de los sufragios que el que obtiene el 10 por 100.

b) El potencial de gobierno de un partido que hace previsible que los electores se inclinen por aquellos partidos que tienen mayor probabilidad de participar en el gobierno.

c) Otro correctivo importante de la mera ponderación numérica del sufragio es la capacidad de coalición de un partido y hasta la necesidad de que ese partido forme una coalición con otros que tienen una mayor respuesta en el sufragio para constituir una mayoría coherente.

d) Sartori llama también la atención sobre lo que llama capacidad de intimidación de un partido, en cuanto puede obstaculizar la labor legislativa, o, en relación con grupos sindicales, suscitar huelgas, y en general, hostigar al gobierno con el ejercicio de los poderes de control.

e) En un sistema multipartidista tiene también gran importancia la distinción de partidos dentro del sistema que aceptan en líneas generales los principios en que se basa la Constitución, y partidos antisistema (que se pueden llamar también revolucionarios) que se oponen al sentido mismo de la Constitución.

f) También hay que tener en cuenta la posible existencia de partidos sectoriales, esto es, partidos cuyo interés se limita a un sector territorial o geográfico del Estado. (84)

En un sistema pluripartidista, indica Berlín Valenzuela, los partidos políticos pueden coaligarse en tres distintos niveles, que son: el electoral, el parlamentario y el gubernamental. Las alianzas electorales son muy variadas; según la forma de escrutinio y el grado de unión. Pueden ser tácitas o expresas, locales o nacionales. En el plano parlamentario, los partidos pueden aliarse a favor o en contra del gobierno. (85)

El régimen pluripartidista representa muy serios inconvenientes, entre los que Sánchez Agesta, citado por Berlín Valenzuela, apunta: a) "el gobierno de partidos no supera una división en la unidad dialéctica de una discusión de opiniones sobre el gobierno, sino que por el contrario, sirve para organizar esta división, que en el plano de las clases sociales no supone sino organizar su lucha; b) el multipartidismo determina una inestabilidad gubernamental a consecuencia de la mutación de las coaliciones parlamentarias; c) finalmente, la existencia de coaliciones de varios partidos en los equipos de gobierno motiva la heterogeneidad de los gabinetes, formados siempre sobre la base de alianzas y compromisos de programas e intereses distintos, con lo que se dificulta la aplicación de una política coherente, precisa y eficaz." (86)

(84) Cfr. op. cit., pp. 233 y 234.

(85) Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., nota 79, p. 115

(86) Idem.

Berlín Valenzuela, al hablar del sistema de partido único, lo caracteriza por la existencia de un solo partido que no consciente ninguna clase de competencia, procura tener el monopolio de toda la actividad política y confundirse con la voluntad de toda la nación.

El llamado partido único ha recibido muy serias críticas por parte de tratadistas de la ciencia política contemporánea; así, se ha dicho que este sistema "no puede superar la parcialidad esencial a todo partido: no realiza el encuadramiento de la totalidad del pueblo. El programa de un partido (único o no), sólo puede interesar y convencer a una parte de los ciudadanos, y en el Estado de partido único forzosamente existen ideologías complementarias que permanecen fuera del mismo. Por este motivo, los partidos únicos poseen una base oligárquica más fuerte que los otros y por su origen, su forma de reclutamiento y sus funciones están abiertas sólo a una minoría nacional (clasista, étnica, ideológica, etcétera)." (87)

Manuel Jiménez de Parga cita a Raymond Aron, quien dice que el Estado al vincularse al partido único, se vuelve parcial, y en lugar de colocarse por encima de la lucha partidista, se convierte en un Estado del partido, en un Estado que limita la libertad de discusión, que no acepta otra ideología que no sea la del partido.

El ejercicio del poder no es legal y moderado. El régimen de partido único comporta un elemento de violencia.

(87) Op. cit., p. 116.

Aron encuentra en estos regímenes la presencia de dos sentimientos: la fe y el temor.

"Los militantes del partidos suelen tener una fe ciega en sus proyectos revolucionarios... Los que no comulgan con la ideología oficial... viven atemorizados, con el sentimiento de que un día puede llegarles la exclusión más o menos violenta..." (88)

El término "partido dominante" fue inventado por Maurice Duverger en 1951, quien sostiene que se considera como dominante en un sistema pluralista de partidos (multipartidismo y bipartidismo), al partido que muestra los caracteres siguientes: 1) superar notablemente a sus contrincantes en el conjunto de un período (incluso si ocurría excepcionalmente que fuese vencido en una elección); 2) identificarse la nación entera a sus doctrinas, a sus ideas, a su estilo, etcétera. Es un sistema intermedio entre el pluralismo y el partido único. Existen en los países diversos partidos que se enfrentan en las elecciones, habiendo uno que es más importante que los demás, disponiendo él solo de la mayoría absoluta de los escaños parlamentarios, con un confortable margen de seguridad, sin que parezca que esta amplia mayoría se le escape antes de mucho tiempo. En el gobierno, por ende, no se encuentra más obstáculo que un partido único. Sin embargo, debe encarar las críticas de la oposición que mantienen un diálogo; el espíritu del sistema es por consiguiente, diferente del que existe en el partido único; "corresponde en cierta medida a la estructura de las sociedades subdesarrolladas que han sufrido la influencia de occidente. Las condiciones mis

(88) Op. cit., nota 33, p. 140.

mas del crecimiento económico y de la modernización no permiten el funcionamiento de un pluralismo auténtico de partidos; las tendencias intelectuales de sus élites dirigentes se oponen al partido único." (89)

D) ESTRUCTURA POLITICA

Los partidos tienen una estructura genérica que es resultado de su origen histórico, pero al mismo tiempo presentan diversas formas que responden a distintos tipos de organización, que en parte se han desarrollado en función de los sistemas de sufragio.

Lucio Mendieta y Núñez afirma que no es el volumen, sino el valor moral del partido, lo que importa en último análisis. Ese valor se alcanza a través de la doctrina, el programa, la organización, la disciplina y la propaganda, cinco elementos fundamentales de toda agrupación política. (90)

La doctrina y el programa

La primera preocupación, al constituirse el partido, consiste en formular un programa.

Luis Sánchez Agesta señala que "el factor ideológico se traduce en un programa que contiene el ideario, como conjunto de convicciones comunes a sus miembros y los fines generales o concretos que el partido se propone realizar, y la plataforma electoral, como programa concreto que se proyecta para una elección ofreciendo res

(89) Duverger, Maurice, op. cit., nota 55, p. 332.

(90) Cfr. Mendieta y Núñez, Lucio, op. cit., nota 52, p. 54.

puestas a los problemas en debate en cada momento histórico." (91)

Los programas según la definición de R. Stammler, citada por Mendieta y Núñez, son "aspiraciones articuladas cuya consecución para lo futuro se propone el partido". (92)

El programa es, por lo mismo, la base de todo partido político.

El programa del partido político, es distinto del de otras asociaciones, ya que no es un fin en sí mismo, sino un auxiliar, un medio para lograr el poder estatal u orientarlo, e influye, cuando vencen quienes lo sustentan, en el ejercicio de la dirección estatal.

Influye, porque no obliga al partido de manera absoluta, pudiéndose modificar o anular el programa de acuerdo con las circunstancias del momento. Lo importante, lo que no puede cambiarse, es la orientación que lo anima.

El programa no se limita a proteger los intereses del grupo que lo alienta, sino que busca la adhesión de las voluntades no integrantes del partido y por ello se refiere, principalmente, según Mendieta y Núñez: "a los ideales sociales, impugna el estado efectivo de las cosas, señalando cómo éstas deben ser, para lograr el mayor número de simpatizantes, para inducirlos a votar en favor de sus candidatos. El programa tiene que supeditarse a las realidades del momento". (93)

(91) Sánchez Agesta, Luis, op. cit., nota 11 p. 226.

(92) Mendieta y Núñez, op. cit., nota 52, p. 54.

(93) Op. cit., pp. 56 y 57.

Por este motivo, coinciden frecuentemente en puntos fundamentales, los programas de los partidos políticos opuestos.

Los electores no tiene otro guión para escoger, entre ambos, que la inclinación personal de cada votante por la tendencia intrínseca de los partidos y el crédito que le merezcan, de conformidad con una serie de consideraciones ajenas a la plataforma partidista.

Manuel García Pelayo sostiene que, a menudo, "sirviendo de base al programa, está la doctrina del partido o principios de la concepción del mundo, filosofía de la historia, de la sociedad y de la política, ideas económicas, religiosas, etcétera, en las que se inspira". (94)

Sin negar la importancia del programa de una agrupación política, estima Mendieta y Núñez, que en él deben diferenciarse la doctrina y los puntos concretos de realización práctica, siendo, en su concepto, de mayor importancia la primera que los segundos. Piensa también, que doctrina y programa por sí mismos y por elevados que sean, no precisan el valor real de los partidos políticos.

Hay una serie de factores que deben conjugarse para valorarlos: prestigio de sus dirigentes y de sus adlaterales, seriedad de la organización, estructura, disciplina y crédito moral de la misma, estado social propicio a los puntos básicos doctrinarios y funcionalidad de la propaganda. (95)

(94) García Pelayo, Manuel, op. cit., nota 20, p. 151.

(95) Cfr. Mendieta y Núñez, op. cit., nota 52, pp. 59 y 60.

Organización y Disciplina

Cuando los iniciadores de un partido político han formulado su doctrina y su programa, se organizan los actos necesarios a fin de conseguir el poder estatal o ejercer influencia en las orientaciones del mismo.

Los actos inmediatos de la organización, según Bryce, citado por Mendieta, pueden resumirse así:

- "a) Mantener la unidad interna.
- b) Reclutar nuevos adherentes por medio de la acción proselitista.
- c) Fomentar el entusiasmo colectivo mediante campañas de propaganda.
- d) Difundir la instrucción política..."

Lucio Mendieta y Núñez, agrega los siguientes puntos:

- "e) Mantener relaciones de cooperación, de oposición o de gestión con el gobierno del país en que actúan.
- f) Orientar políticamente a la opinión pública en el sentido de los principios que sustenta el partido.
- g) Crear un ambiente social favorable a sus líderes y candidatos a los puestos públicos". (96)

No pueden darse reglas concretas de organización para los partidos políticos, pues depende, en gran medida, de sus fines, de su tipo y de la situación cultural y económica de la sociedad en la que actúan.

(96) Op. cit., pp. 61 y 62.

Manuel García Pelayo dice que la organización del partido se compone: "de la dirección, con su aparato administrativo; de la base o conjunto de militantes sin cargos directivos, y de los simpatizantes, que pueden ser tanto personas físicas como colectivas".⁽⁹⁷⁾

Su unidad interna, se divide en varios organismos íntimamente conectados dentro de una escala de niveles de autoridad que permite a los dirigentes accionar sobre ellos en forma similar a la de quien hace mover un mecanismo físico, una máquina, por ejemplo. Así, primeramente tenemos un líder auxiliado por una Comisión Central Directiva y varias comisiones encargadas de determinados asuntos. Hacienda, Administración, Propaganda, Estudios Técnicos, etc. y Comités Estatales y Municipales. Estos constituyen las células del partido en contacto directo y permanente con los afiliados.

La convención integrada por los delegados de los organismos locales, es la autoridad máxima que determina la orientación partidaria; pero realmente los convencionistas se limitan, por lo general, a discutir y aprobar los puntos concretos de la doctrina y el programa o las iniciativas de los dirigentes.

La organización de los partidos políticos puede alcanzar altos grados de perfección estructural y carecer, sin embargo, de influencia, porque su valor depende de la disciplina y ésta de la eficacia de los medios de sanción disponibles.

Los medios de coacción disciplinaria dependen, del tipo de partido. Son de drástica máxima en los partidos secretos -generalmente de carácter extremista- pues consisten en actos de violencia

(97) García Pelayo, Manuel, op. cit., nota 20, p. 151.

que pueden llegar incluso hasta la muerte.

Solamente se puede contar con una disciplina efectiva en los partidos constituidos por la burguesía, cuando están ampliamente financiados, ya que les permite crear una burocracia de partido que funciona bajo el incentivo de la remuneración inmediata y el temor de perder el puesto.

En cambio, los partidos políticos compuestos por sindicatos de trabajadores utilizan medios disciplinarios muy eficaces: multas, suspensión, exclusión, etcétera.

Los partidos de la burguesía, en efecto, disponen generalmente de la propaganda para ganarse adeptos que acudirán o no, según su voluntad, a votar en su favor durante las funciones electorales; en cambio las agrupaciones políticas de sindicatos pueden llegar a emitir su voto a todos los afiliados, bajo el control de las sanciones.

La organización de los partidos políticos está estrechamente ligada a su financiamiento. Y de la forma de obtener los fondos que necesiten depende la ética y la orientación de los partidos. El que paga manda, esa es la gran lacra moral de los partidos de la burguesía. En cambio, los partidos sindicales se sostienen con las cuotas de sus adherentes, quienes por ese hecho muestran un gran interés en participar en las actividades de los mismos. (98)

Luis Sánchez Agesta sostiene que los partidos tienen una estructura genérica, que deriva de su mismo origen histórico, pero al

(98) Cfr. Mendieta y Núñez, op. cit., nota 52, pp. 64-69

mismo tiempo presentan formas distintas que responden a distintos tipos de organización que en parte han evolucionado en función de los sistemas de sufragio.

De manera general, hay que distinguir los líderes y la plana mayor del partido que ocupa los puestos ejecutivos y legislativos, cuando el partido ha conquistado el poder político y los dirige desde un comité central o ejecutivo; una organización burocrática y técnica, que realiza una función profesional y remunerada, elabora los programas, organiza las campañas electorales y ejecuta los acuerdos; los miembros activos, que intervienen directamente o por representación en las actividades y acuerdos del partido especialmente en sus congresos y hasta cierto punto en la designación de los candidatos, y los miembros pasivos que se adhieren al partido en las votaciones. Al lado de estos elementos hay que distinguir el grupo parlamentario (integrado por los miembros que tienen un escaño en el Parlamento y participan en la función legislativa) que tiene una especial importancia en la ordenación de los debates del Parlamento y en la definición de una mayoría del partido. Weber subraya la importancia de otro elemento: los mecenas, que facilitan a algunos partidos medios económicos para el financiamiento de las campañas.

Para reclutar y encuadrar a sus miembros, el partido dispone de una red de organizaciones locales o de base y aquí es donde existe una mayor variedad organizativa. (99)

(99) Cfr. Sánchez Agesta, Luis, op. cit., nota 11, pp. 225 y 226.

El líder

Lucio Mendieta y Núñez asevera que todo grupo social requiere de un guía o jefe para organizarse y subsistir dentro de un orden y con un fin que no podría lograrse si sus miembros actuaran por cuenta propia, según sus voliciones y propósitos personales.

El sociólogo norteamericano Kimbal Young, citado por el autor que venimos comentando, define el liderazgo como la "dominación o dirección de la conducta de otros que lleva a cabo una persona que por motivos de aceptación voluntaria o por alguna forma de coerción actual o potencial, está en posición de ejercer tal poder". (100)

Mendieta y Núñez considera que la fuerza de un partido político depende, en gran medida, "de quien lo dirige, de las facultades organizadoras de éste, de su habilidad, intuición, prestigio de su personalidad en suma". (101)

La propaganda

Este tema es de suma importancia en el desarrollo de esta tesis, por lo que será tratado más ampliamente en el siguiente capítulo.

Los partidos políticos hacen uso de la propaganda con el fin de aumentar el número de sus partidarios y para ganar a la opinión pública, o cuando menos para evitar que les sea adversa. En consecuencia, la propaganda ha de considerarse, siempre, en función de la opinión pública.

(100) Mendieta y Núñez, op. cit., nota 52, p. 73.

(101) Op. cit., p. 76.

Para Lucio Mendieta y Núñez, la propaganda política es un "conjunto de medios de interacción humana que se aplican en forma sistemática, a fin de crear en determinado sentido estados unitarios de conciencia colectiva sobre aspectos fundamentales de la vida social. Esos estados de conciencia colectiva constituyen la opinión pública..." (102)

Cita a Von Eckardt, quien expresa que la opinión pública "constituye algo que existe positivamente y que este enigmático algo, creado, provocado o impulsado, desarrolla fuerzas colosales". (103)

Los partidos políticos se apoyan en esas fuerzas y por ello tratan de crearlas y de mantenerlas a su favor, empleando la propaganda, sin importar que por conducto de otras técnicas de organización y de mecanización, puedan efectuarse actos y mantenerse actitudes aún en contra de la opinión pública o sin contar con ella.

Sin la ayuda de esa fuerza formidable que es la opinión pública, todo poder resulta efímero.

Entre otros medios de propaganda, tenemos: la palabra, el discurso, la radio, la televisión, la prensa, el libro, las obras literarias, teatrales y cinematográficas, la música, el canto, la danza simbólica, la fotografía, el dibujo, la caricatura, la pintura, la escultura, en fin, todos los medios de interacción humana que puedan ser controlados y dirigidos por la voluntad humana.

(102) Op. cit., pp. 84 y 85.

(103) Idem.

La propaganda, sostiene Lucio Mendieta y Núñez, "es como una droga que puede producir la salud de los pueblos o perjudicarla cuando se le usa en exceso y con fines contrarios a la libertad".⁽¹⁰⁴⁾

Carl J. Friederich, citado por el autor que venimos glosando, dice que "la propaganda debe estar controlada democráticamente para informar y esclarecer, para educar, en fin, más que para suggestionar y entretener".⁽¹⁰⁵⁾

El clima adecuado para su desarrollo es la libertad.

En México se apoya en el artículo 6º de la Constitución que dice: "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público".

Los partidos políticos deben manejar la propaganda con gran habilidad para alcanzar los resultados propuestos.

(104) Op. cit., p. 97.

(105) Idem.

CAPÍTULO IV

COMUNICACION E INFORMACION POLITICA COMO ELEMENTOS DE LA DEMOCRACIA

**Yo no conozco otra fuente de
poder más que la opinión pú-
blica.**

Benito Juárez.

CAPÍTULO IV

COMUNICACION E INFORMACION POLÍTICA,
COMO ELEMENTOS DE LA DEMOCRACIA

a) ANTECEDENTES, CONCEPTO E IMPORTANCIA

La comunicación y la información surgen con la vida y son factores indispensables en la formación y desarrollo de la sociedad, en la cual, "realizan importantes funciones como elementos conservadores, estabilizadores o dinamizadores de ésta. De hecho, cada época y sociedad desarrollan distintos sistemas sociales de comunicación e información". (106)

El hombre tiene por naturaleza una necesidad biológica de comunicarse; es así como en los primeros años de su existencia, el eco multiplicado de los caracoles, el ritmo autónomo de las percusiones, las señales de humo en los horizontes y otras formas de comunicación, fueron la expresión lingüística del hombre primitivo.

El lenguaje articulado aparece en el estadio inferior del salvajismo, cuando de manera arbitraria se asignaba un sonido a cada situación u objeto, el cual se hacía permanente y se generalizaba entre todos los integrantes del clan.

Posiblemente, al habla siguieron el canto y la danza y, con ellos aparecieron los instrumentos musicales primitivos, como el tambor y la flauta.

Posteriormente surgió la pintura, en forma independiente, y después en la decoración de vasijas; por último, el hombre dibujó los hechos cotidianos que le preocupaban en el interior de las cavernas.

(106) López Ayllón, Sergio, El Derecho a la Información, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1984, p. 20.

Luego aparecieron las primeras palabras escritas, con lo que da principio la civilización y, de este modo, el pensamiento pudo manifestarse en forma gráfica; las primeras señales de escritura se relacionan con cuestiones económicas, con expresiones del trueque, los símbolos salen del clan, se difunden entre diferentes comunidades y llegan a ser propiedad universal.

Los egipcios utilizaron una escritura pictográfica, de allá proviene el jeroglífico; después el silabario, y al crearse la escritura cuneiforme en el mundo mesopotámico, surgió el alfabeto.

En nuestra cultura, los aztecas realizaron ideogramas o inscripciones en rocas y monumentos, que permitieron conservar y transmitir su historia.

La escritura, el papel y la tinta son un legado oriental. Los libros son accesibles a muchas personas, al reproducirse por medio de la imprenta. (107)

El libro pasó a ser el inigualable depositario del pensamiento y del saber, en la mayoría de las grandes civilizaciones de todas las épocas. Hace más de 2 mil años, los emperadores de China se avocaron a la tarea de copiar todos los conocimientos de la época, en una serie de libros. Fue ésta la primera enciclopedia. Pero el acceso a las grandes bibliotecas de la antigüedad estaba reservado a los sabios, seglares o religiosos y a los administradores. Pasó mucho tiempo antes de que la difusión de los libros dejara de estar limitada a un círculo de privilegiados.

(107) Cfr. Vidales D., Ismael, Teoría de la comunicación, Editorial Limusa, México, 1985, pp. 49 y 50.

Muy pronto, la comunicación, como función social, quedó sometida a las tradiciones, los ritos, las reglas y los tabúes propios de una sociedad dada, o de un sector de la misma. Por ello, los medios tradicionales y los códigos de comunicación han sufrido un sin fin de cambios de una civilización o de una cultura a otra. El análisis de las sociedades tradicionales a la vez las del pasado y las que se han perpetuado hasta nuestros días, demuestra que la comunicación tradicional ha quedado configurada por el desarrollo de las instituciones culturales, jurídicas, morales y religiosas.

En el espacio, la comunicación estaba limitada por la lentitud de su difusión. La voz humana tiene poco alcance y el mensaje escrito viajaba a la velocidad de un corredor, de un caballo, de un ave o de un barco de vela. Pero, incluso en esa época, la circulación de la información continúa siendo un fenómeno indisoluble de toda sociedad organizada, que se manifiesta en muchos campos de la vida social. Sin una difusión de la información, sería difícil concebir los progresos de la administración, del comercio y de la educación o la expansión económica y militar. La comunicación tenía en cada sociedad, o incluso entre ellas, una importancia real para la propagación de las grandes ideas y para las relaciones entre las autoridades y la mayoría de la población, así como para la conservación y la estabilidad de las sociedades. (108)

A partir de la segunda mitad del siglo XIX se ha incrementado la información que recibe el hombre; así Pinto Mazal menciona que

(108) Comisión Internacional sobre Problemas de la Comunicación de la UNESCO, Un solo mundo, voces múltiples, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, pp. 22 a 24.

los nuevos descubrimientos, y la revolución tecnológica de los medios de comunicación traen aparejada la difusión masiva de información. La impresión mecánica, y el copiado a gran velocidad, permiten el tiraje de cientos de miles de ejemplares en breve tiempo; el desarrollo del transporte permite agilizar la distribución de periódicos y revistas en extensas áreas geográficas; el teléfono, el telegráfo, el cine, la radio y la televisión, permiten la transmisión instantánea de acontecimientos a grandes distancias y de un Estado a otro. Los medios de comunicación han logrado que el hombre del siglo XX sea un individuo más informado y en cierta forma universal.

La comunicación de masas es un proceso importante dentro de la sociedad moderna. Los medios aparte de divertirnos, nos aportan un flujo de información que es importante para nuestro sistema político, para nuestras instituciones económicas, para los estilos de vida cotidiana de cada uno de nosotros, e incluso para nuestras formas de expresión religiosa. (110)

Enrique T. Salgado hace alusión en su tesis denominada: Medios de comunicación masiva como factor de la seguridad nacional a Janowitz, quien afirma que los medios de comunicación de masas abarcan las instituciones y técnicas mediante las cuales, los grupos especializados utilizan recursos tecnológicos para difundir contenidos simbólicos a un grupo heterogéneo, numeroso y disperso. (111)

(110) De Fleur, Melvin L. y Ball-Rokeach, Sandra J., Cfr. Teorías de la comunicación de masas, Editorial Paidós Mexicana, 4a. ed., México, 1982, p. 18.

(111) Salgado Cordero, Enrique T., Los medios de comunicación masiva como factor de la seguridad nacional, Tesis de grado para obtener la maestría en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales, Colegio de Defensa Nacional, Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, México, 1986, p. 9.

También menciona a Gladys y Kurt Lang, quienes establecen un nuevo enfoque que contempla a los medios de comunicación de masas como instrumentos que determinan la conducta política de la población a mediano y largo plazo, logrando así la supervivencia del sistema político.

En el libro Un solo mundo, voces múltiples, de la UNESCO, se indican las funciones de la comunicación:

Si entendemos la comunicación en su sentido más amplio, es decir, no solamente el intercambio de noticias y mensajes, sino también el quehacer individual y colectivo que engloba el conjunto de las transferencias e intercambios de ideas, hechos y datos, cabe asignarle en todo sistema social, las principales funciones siguientes:

- Información: copiar, almacenar, someter a tratamiento y difundir las noticias, datos, hechos, opiniones, comentarios y mensajes necesarios para entender de un modo inteligente las situaciones individuales, colectivas, nacionales e internacionales y para estar en condiciones de tomar las medidas pertinentes.
- Socialización: constituir un fondo común de conocimientos y de ideas que permitan a todo individuo integrarse a la sociedad en la cual vive y que fomente la cohesión social y la percepción de los problemas indispensables para una participación activa en la vida pública.
- Motivación: perseguir los objetivos inmediatos y las finalidades últimas de cada sociedad; promover las opciones personales y las aspiraciones individuales; estimular las actividades indi

viduales o colectivas orientadas hacia la consecución de objetivos comunes.

- **Debate y diálogo:** presentar e intercambiar los elementos de información disponibles para facilitar el acuerdo o aclarar los puntos de vista sobre los asuntos de interés público en la resolución de todos los problemas locales.
- **Educación:** transmitir los conocimientos que contribuyan al desarrollo del espíritu, a la formación del carácter y a la adquisición de conocimientos y aptitudes en todos los momentos de la vida.
- **Promoción cultural:** difundir las obras artísticas y culturales para preservar el patrimonio del pasado; ensanchar el horizonte cultural, al despertar la imaginación y estimular las ansias estéticas y la capacidad creadora.
- **Esparcimiento:** por medio de signos, símbolos, sonido e imágenes, difundir actividades recreativas, individuales y colectivas tales como el teatro, la danza, el arte, la literatura, la música, el deporte y el juego.
- **Integración:** facilitar el acceso a la diversidad de mensajes que necesitan todas las personas, grupos o naciones para conocerse y comprenderse mutuamente, y para entender las condiciones, los puntos de vista y las aspiraciones de los demás. (112)

(112) Comisión Internacional sobre Problemas de la Comunicación de la UNESCO, Un solo mundo, voces múltiples, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, pp. 37 y 38.

En relación a estas funciones, de acuerdo con el punto de vista del individuo, se afirma que la comunicación se ha convertido en una necesidad vital para los organismos colectivos y para las comunidades.

A su vez, Alejandro Zarabozo al referirse a las funciones que cumple la información dentro de las sociedades contemporáneas, señala las siguientes:

En materia política, permite a los gobernados conocer las decisiones gubernamentales que afectan o inciden en la colectividad de alguna forma. Proporciona a las estructuras de gobierno datos sobresalientes, conforme a los cuales pueden adoptar decisiones en materia de planeación y ejecución de proyectos de todo tipo.

Los medios de información son también instrumentos de desarrollo económico y social, en tanto que la difusión de conocimientos y su empleo, como elementos comerciales, permiten no sólo el aumento del nivel cultural de los sujetos pasivos de la información, sino que intervienen en los procesos de producción y consumo internos de un país, motivando, una más eficaz distribución de la riqueza, generando así polos de desarrollo autosuficientes, tanto en el suministro de recursos y materias primas, como en los servicios necesarios para su correcto crecimiento.

Los medios de información y de comunicación cumplen con funciones sobresalientes como las de educación y diversión; además pueden hacer llegar a las más apartadas regiones de un territorio, los últimos conocimientos obtenidos de la investigación efectuada

por el hombre, y no sólo los últimos conocimientos, sino en general toda la información que existe después de más de veinte siglos de cultura humana. (113)

Eulalio Ferrer, en su libro Comunicación y Comunicología, se refiere a los significados de la comunicación:

"Conocemos la definición de Schramm, en cuanto a que el acto de la comunicación forma parte de la función viviente de la sociedad. La de Aranguren, que entiende la comunicación como transmisión de información con vistas a una respuesta. La de Ruesch, afirmando que el de la comunicación es el único modelo científico que nos permite explicar, dentro de un mismo sistema, los aspectos físicos intrapersonales, interpersonales y culturales de los sucesos. La de Berlo, que explica la comunicación como un proceso dinámico que va hacia adelante sin punto de partida, ni punto final. La de Shannon y Weaver, para los cuales la comunicación es todo proceso a través del cual una mente puede influir en otra mente. La de Moles, quien afirma que la comunicación es un acercamiento global que quiere y puede ser la explicación total de nuestro mundo. MacBride, en una de sus más recientes referencias al tema, ha escrito en 1981 que la comunicación es esencialmente una facultad acumulativa, y cada nuevo lenguaje se suma al precedente, sin eliminarlo. Por su parte, la UNESCO ha llegado a la conclusión de que nuestros hijos de hoy son producto de tres padres: los dos naturales y el adicional representado por la comunicación". (114)

(113) Cfr. Zarabozo Enríquez de Rivera, Alejandro, El derecho a la información, Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho de la UNAM, México, 1979, pp. 82 y 83.

Cualquier forma de energía se ha convertido en generadora de comunicación, y toda comunicación es un estímulo colectivo de conocimiento. El alcance de éste se multiplica en la medida en que la misma comunicación además de ser el medio que transporta un mensaje, es el proceso que lo vuelve respuesta, completando el circuito significativo que va del que habla al que escucha. Si las palabras son el reflejo de las cosas, la comunicación es el reflejo de su entendimiento. El lenguaje surge del anhelo y de la necesidad de entenderse. La comunicación surge de la necesidad y del anhelo de hacer común lo que debe entenderse.

La comunicación es diálogo directo del hombre con el hombre, en todo su repertorio de intercambios, considerados los más elementales. La comunicación es el medio de los medios, en la medida en que a ella convergen todos los conocimientos y los descubrimientos del hombre para hacerse comprensible entre sí y hacer comprensible cuanto le rodea. La comunicación se encuentra en el centro de todo lo perceptible, pero ante todo como una conciencia humana de la vida en común y de su cultivo. En tanto que vía de reciprocidad, fundamenta el equilibrio social. Sin comunicación, no hay cooperación ni participación. A falta de ésta, la comunidad no funciona o se encuentra enferma. (115)

La palabra comunicación se deriva del latín communis, que significa común. "El acto de comunicarse, es el acto de hacer común a

(114) Ferrer Rodríguez, Eulalio, Comunicación y Comunicología, Colección Comunicación, Ediciones Eufe, México, 1982, p. 13.

(115) Op. cit., pp. 13 y 14.

otros algo que nosotros pensamos o hacemos. Comunicar es transmitir ideas, sentimientos y experiencias de una persona a otra u otras". (116)

Sergio López Ayllón, en su libro El derecho a la información, dice que para comunicarse es preciso tener significantes comunes que, con base en experiencias semejantes, se puedan evocar en común para establecer una relación entre fuente y receptor.

Estos significantes deben manifestarse en forma de signos y símbolos comprensibles para las partes que participan en el proceso de comunicación. En este sentido, se entiende a la comunicación como una interacción humana mediante símbolos y signos que se evocan en común.

Esta concepción sólo describe el proceso de comunicación, y si bien es importante, resulta para el autor que venimos citando, demasiado estrecha para entender el complejo y amplio fenómeno de la comunicación. En efecto, si la comunicación es la base de la sociabilidad humana, ésta implica además un intercambio de ideas, mensajes o noticias, el quehacer individual y colectivo que comprende el conjunto de las transferencias e intercambios de ideas, hechos, datos, conductas, bienes, etc., abarca en su sentido más amplio, toda la actividad humana.

El concepto de información limita y precisa el de comunicación. En sentido estricto, la información es el contenido de toda comunicación.

(116) Salgado Cordero, Enrique, op. cit., nota 111, p. 7.

En forma más amplia, López Ayllón concibe la información "como un conjunto de mecanismos que permiten al individuo reformar y organizar los datos del medio para que, estructurados de una manera determinada, le sirvan de guía de acción". (117)

Información y comunicación son diferentes, pero se implican mutuamente, Cuando se informa se comunica, y viceversa. Por otro lado, debe evitarse la confusión de información con publicidad, propaganda, noticia o simple relación de hechos. El concepto de información es más amplio, y sus implicaciones remiten al contexto social donde el hombre actúa.

Todo lo anterior nos lleva a comprender cómo, mediante la información, el hombre orienta su acción, se conduce de un modo u otro, y asume actitudes y conductas ante el mundo. De esta forma podemos afirmar que nuestra comunicación está informada. Informamos los datos al conferirles un sentido condicionado por nuestro contexto y educación.

La información será, en este sentido amplio, la posibilidad de organizar y controlar la conducta y la energía de los individuos y de la sociedad.

Cuando estoy informado sé en dónde estoy y hacia dónde me dirijo; sé cómo puedo orientar mi conducta y transformar mi medio.

Lo anterior no hace sino devolver a la palabra información su acepción original. Informare, que en la concepción grecorromana,

(117) Op. cit., nota 106, p. 36.

"significa algo de enorme importancia: poner en forma lo informe, dar forma al ser, aludiendo al proceso en virtud del cual el ente llega a ser lo que es. Informar es así un momento activo de la vida y del conocimiento, no la simple repetición de valores y creencias. Informar se inscribe, en última instancia, en los procesos dialécticos que hacen la sociedad". (118)

b) LA COMUNICACION SOCIAL

M. Janowitz y R. Sculze la definen como "el proceso por el cual grupos sociales especiales utilizan medios técnicos (prensa, cine, radio y televisión) para transmitir a un gran número de personas heterogéneas y muy diseminadas, contenidos simbólicos". (119)

La comunicación social, de acuerdo con el Anteproyecto de la Ley de Comunicación Social de la Presidencia, constituye un medio o instrumento para el ejercicio del Derecho a la Información. La define como "aquella dimensión de la comunicación humana que procura una interacción entre todos los miembros de la sociedad, mediante diversos instrumentos y sistemas, a través de los cuales se genera una multiplicación de los mensajes y una pluralidad de oportunidades para la participación y expresión de opiniones, tanto individuales como de grupos y organizaciones sindicales. Excluye del ámbito de la comunicación social la comunicación de carácter estrictamente privado". (120)

(118) Op. cit., p. 37.

(119) Llano, Serafina y Morales, Oscar, La radiodifusión en México, Editorial Comunicación: Tecnología e Investigación, México, 1984, pp. 19 y 20.

(120) López Ayllón, Sergio, op. cit., nota 117, p. 107.

Comprende todos los aspectos que intervienen en el proceso de la comunicación, superando ampliamente la concepción tradicional que sólo contempla al emisor.

Señala, entre otras cosas, como funciones de la comunicación social, la creación de condiciones para el desarrollo integral del individuo como ser social; ampliar la creatividad individual y social orientándola hacia el logro de objetivos sociales comunes; la integración del individuo en la sociedad por medio de la participación democrática en la vida pública; el acceso de grupos e individuos al patrimonio de conocimiento e informaciones de la sociedad; informar veraz, objetiva y ampliamente; promover el diálogo plural y amplio; exponer la problemática social; promover la conciencia política y el desarrollo cultural; impulsar la integración regional y nacional, y ayudar al esparcimiento y la recreación de la persona, la familia y la sociedad en general.

Establece así mismo, como objetivos de la ley: impulsar la democratización de las comunicaciones en todos sus niveles de operación y organización; promover el ejercicio del derecho a la información a través de la comunicación plural y participativa que contribuya a la reafirmación de la conciencia social y la opinión pública; defender y vigorizar la cultura nacional; emprender la integración de las distintas regiones del país, y fomentar la participación del país en la comunidad internacional.

Para conseguir lo anterior, el Estado garantizará el ejercicio del derecho a la información y la participación y acceso en la comunicación social a todos los integrantes de la comunidad, considera-

dos individual y colectivamente, entre sí, con el Estado y los medios de comunicación social. (121)

c) LA OPINIÓN PÚBLICA

Algún filósofo atribuye el nacimiento del concepto opinión pública a Protágoras, hace 2 500 años. El ágora ateniense posiblemente fue el primer centro de opinión pública, donde los que expresaban opiniones adquirían preeminencia. Hay quien relaciona la opinión pública con la historia romana, en cuanto a la costumbre de los dictadores de estimular la adulación al pueblo, para que éste no los destruyera; y no falta quien adjudica a Maquiavelo la paternidad del pensamiento en su forma de teoría política. En sentido metafórico, que hoy puede serlo menos, León Tolstoi sostuvo que la opinión pública era una creación de las mujeres.

Pero el origen real de la opinión pública -con las definiciones normativas de Diderot y Rousseau- se localiza en la Revolución Francesa, revolución que se apoya en la opinión pública. A partir de este momento, comienza a erigirse, frente al llamado Derecho Divino, el de la opinión pública, avanzando la verdad de ésta sobre la verdad revelada. Para los revolucionarios franceses la opinión pública es la opinión del pueblo, la que emana de la plaza pública. En nombre de ella se proclama, el 26 de agosto de 1789, la declaración de los Derechos Humanos: "La libre expresión de ideas y de opiniones es uno de los más preciados derechos de los hombres." La Constitución

(121) Cfr. López Ayllón, pp. 107 y 108.

de 1791 protegería la libertad de reunión.

De acuerdo a un análisis histórico de Habermas -aunque el término ya aparece en el Diccionario de Oxford de 1781-, sobre opinión pública se habla por primera vez, apenas tres años después de la Revolución Francesa, es decir, en 1792, en la Cámara de los Comunes de Inglaterra.

La evolución de los medios impresos en dicho país contribuye, de manera decisiva, a que el concepto florezca y se extienda a las tertulias de los cafés. La paridad entre los instruidos se erige en ciudadanía comunicativa. (122)

Históricamente, el concepto de opinión pública se ha desarrollado paralelamente a la idea de que el gobierno debería apoyarse en el "consentimiento de los gobernados" y, por ende, a la idea de la democracia. En ocasiones se hacía hincapié en una opinión pública ilustrada o en la misión de la vanguardia social y política. Pero, a partir del siglo XIX, aumentó el interés por la opinión popular. Y no sin razón: en épocas pasadas, podremos observar la importancia de la opinión pública, así como en circunstancias actuales. La opinión pública ha desempeñado un papel activo en las luchas anticolonialistas, antiimperialistas y antifascistas en todo el mundo. (123)

"Lo que para unos es reina del mundo, juez inapelable, suprema voluntad, opinión electora, la mayoría silenciosa, la opinión olvidada; para otros no es más que reina de la inconsciencia, alma sin

(122) Cfr. Ferrer Rodríguez, Eulalio, op. cit., nota 114, pp. 39 y 40.

(123) Cfr. Comisión internacional sobre problemas..., op. cit., nota 112, p. 339.

espíritu, mayoría ignorante, estereotipo vulgar, la insensata, la opinión bruta. En el que pudiera ser el primer libro escrito sobre el tema 'Ensayo sobre la opinión pública' (Madrid, 1870), su autor, Arcadio Roda Rivas, escribía que en matemáticas no se ha encontrado la relación exacta de la circunferencia al diámetro; en economía social no se ha podido descubrir la medida exacta del valor, y en política tampoco existe medida exacta de la opinión pública." (124)

Aunque no ha sido posible contar con una definición unánime aceptable de "opinión pública", todos tenemos actualmente una idea del fenómeno.

El término opinión pública implica diversos significados. Desde luego, está compuesta de dos voces: el sustantivo "opinión" y el adjetivo "público". Etimológicamente, opinión procede del latín opinio, onis, que significa concepto.

Según la Real Academia Española de la Lengua, la primera acepción de opinión es: "concepto o parecer que se forma de una cosa cuestionable; fama o concepto en que se tiene a una persona o cosa".

"Pública" proviene también del latín publicos, que significa "notoria, patente, manifiesta, vista o sabida por todos".

La Real Academia admite la siguiente definición de opinión pública: "Sentir o estimación en que coincide la generalidad de las personas acerca de asuntos determinados." Para Raul Rivadeneira Prada, la definición es ambigua e imprecisa. Anota "sentir", que nos lleva a considerar un acto psíquico colectivo, lo cual reduce los alcances del

(124) Ferrer Rodríguez, op. cit., nota 114, pp. 38 y 39.

fenómeno, a la vez que constriñe sus fuentes de origen. Luego agrega: "o estimación" que implica la idea de valorización colectiva. Dicha palabra provoca grandes confusiones, si tenemos en cuenta que con ella pueden significarse varias cosas. Con "en que coincide la generalidad de las personas" se da una característica más o menos constitutiva del fenómeno, como es el "consenso"; pero otra vez provoca la confusión al hablarnos de "la generalidad" que, si se refiere a la mayoría de los miembros de un grupo social, desconoce la opinión de minorías respetables y también constitutivas de opinión pública. (125)

Reconocer como pública a la opinión mayoritaria significa que la minoritaria no es pública, lo cual entraña una profunda falsedad.

Y la última parte de la definición comentada dice: "acerca de asuntos determinados". Tan amplio es esto, que carece de significación, pues más bien parece que la Real Academia trata de eludir una profundización en la materia o materias que hacen opinión pública y se conforma con una cómoda generalización, dejando el rompecabezas a los especialistas. (126)

En el lenguaje corriente; apunta Rivadeneira Prada, se utiliza el término en varios sentidos; así, por ejemplo, sirve como sinónimo de receptores de mensajes que llegan a través de medios masivos; también expresa el editorial o el comentario que publica un periodista o una institución de medio, autonombrándose representante social y que obra en nombre de una "opinión pública". Luego, ese pro-

(125) Cfr. Rivadeneira Prada, Raúl, La opinión pública, Editorial Trillas, 2a. ed. México, 1984, p. 69.

(126) Idem.

ducto periodístico suele estimarse como "lo que la opinión pública dice".

Otro significado es la cantidad de electores, en un sistema democrático; es decir, el conjunto de votantes cuyo parecer es necesario para el éxito o el fracaso de un candidato.

Opinión pública denota también el objeto de estudio de algunos investigadores, especialmente en el campo de la ciencia periodística; objeto de estudio que contempla al proceso emisión-recepción-efectos de un mensaje.

Raúl Rivadeneira Prada la define como un "fenómeno psicosocial y político que consiste en la discusión y expresión libres, de un grupo humano, en torno a un objeto de interés común". (127)

Alfred Sauvy menciona en su libro La opinión pública que tal expresión evoca con facilidad la noción de democracia y liberalismo; para algunos se indentifica incluso con el régimen de democracia occidental, al enfrentar el concepto de opinión pública con el gobierno autoritario o totalitario.

De esta forma, la opinión "es un árbitro, una conciencia; casi diríamos que es un tribunal, desprovisto, si bien es cierto, de todo poder jurídico, pero temible. Es el fuero interno de una nación". (128)

Para James B. Lemert, la opinión pública "es una percepción im- puesta por el perceptor, sobre información respecto a actitudes ciudadanas hacia un tema, una personalidad, un candidato, una actividad

(127) Op. cit., p. 66

(128) Sauvy Alfred, La opinión pública, Ediciones Oikos-Tau, S.A., Barcelona, España, 1971, pp. 5 y 6.

o resultados que se debaten públicamente", (129) es un fenómeno subjetivo, en el sentido de que el perceptor usa un proceso más o menos subjetivo para tratar de formar una imagen del estado actual de la opinión pública o para procurar anticipar una reacción pública a una medida que se tenga en mente poner en práctica, Lemert cita a su vez a Tuner, quien dice: "Continuamente se hacen evaluaciones de la opinión pública... Dado que, en un sentido objetivo, la opinión pública es un mito, un aspecto importante de la toma de decisiones públicas consiste en aceptar o repudiar las diversas valoraciones de la opinión". (130)

Aunque el proceso de percibir la opinión pública sea subjetivo, no implica que sea idiosincrático.

Una gran cantidad de fuerzas políticas está en juego para modificar, o por lo menos para establecer límites a discrepancias entre versiones de opinión pública que pueden ser sostenidas por los decididores claves.

Eulalio Ferrer Rodríguez llama y entiende por opinión pública, en su ejercicio habitual, al "proceso humano íntimamente relacionado con los factores de cambio político, donde las actividades son más fuertes que las creencias y las creencias más poderosas que las razones. En un orden más concreto, estableceríamos como expresiones fundamentales de la opinión pública las siguientes referencias:

(129) Lemert, James B., Después de todo... ¿Puede la comunicación masiva cambiar la opinión pública?, Editorial Publigráficos, México, 1983, p. 14.

(130) Idem.

- Manifiesta o involucra un estado de aprobación general.
- Singulariza la pluralidad de intereses.
- Es de permanencia movедiza y cambiante.
- Oscila entre la respuesta impuesta y la respuesta elaborada.
- Expresa y configura el clima de pensamiento de una comunidad.
- Actualiza maneras de ser y de ver las cosas ante una circunstancia dada, dentro de un contexto general.
- Refleja las instancias sociales predominantes.
- Es la institucionalización de todo lo mejor y lo más conveniente para la comunidad.
- Es la memoria activa de la realidad inmediata.
- Es la presión alternada con el equilibrio.
- Es la uniformidad equilibrada con la unidad.
- Es alma y cuerpo del pronunciamiento popular.
- Como cúspide de la generalización social, coloca al gobierno en el nivel de máxima influencia.
- Es el predominio de la sociedad urbana sobre la sociedad rural.
- Es la más alta representación de la solidaridad nacional.
- En tanto la opinión expresa un parecer individual, la opinión pública revela un estado colectivo de consenso.
- Es la elaboración más importante de la conciencia intelectual.
- Resume y cualifica la capacidad crítica de la sociedad.
- Trasciende una verdad que no necesita demostración.
- Es un uso que presupone la libertad de ideas".⁽¹³¹⁾

(131) Ferrer Rodríguez, op. cit., nota 114, p. 50.

James T. Young, citado por Alejandro Zarabozo, define el concepto de opinión pública como el "juicio social de una comunidad consciente de sí misma respecto de un problema de interés general que fue objeto de una discusión pública nacional". (132)

Alejandro Zarabozo en sentido estricto, considera difícil concebir una discusión pública a nivel nacional. Piensa que más que a su discusión, a lo que se refiere Young, es al conocimiento, a la toma de conciencia por parte de los miembros de esa comunidad del problema cuya solución intenta encontrarse y entonces sí, a partir del conocimiento del mismo, será posible discutirlo en diferentes dimensiones.

El mismo James T. Young, contempla como factores que deben tomarse en cuenta para la formación de la opinión pública, los siguientes: "uno, el nivel de información que poseen los individuos en cuestión, y dos, sus imágenes mentales, sus actitudes y valores". (133)

Andrés Serra Rojas, distingue entre la opinión pública en materia política y la opinión en general. "La opinión pública supone un grupo de personas interesadas en los problemas políticos con cierta capacidad de juicio y de expresión, una relativa coincidencia en actitudes y propósitos, y una manifiesta intención de hacer valer, de mostrar o presentar un punto de vista, más que de apoyo, en una actitud crítica".

(132) Zarabozo Enríquez, op. cit., nota 113, p. 120.

(133) Idem.

"Al hablar de opinión en general, se refiere al juicio que un determinado número de personas pueden formarse acerca de una película, un libro, etcétera". (134)

La UNESCO define útilmente la opinión pública diciendo lo que no es: "No es innata, sino que tiene sus raíces en las estructuras sociales y culturales. No es simplemente la expresión de la voluntad del pueblo y, aunque esté estrechamente ligada al concepto de público, no coincide totalmente con él. Como no la enseña ni la impone en bloque una autoridad reconocida, no es una ideología. Por último, no es el equivalente de un corpus de conocimientos, aunque no pueda existir sin unos datos y conceptos derivados de la experiencia. Estos datos se utilizan para determinar si el público aprueba o rechaza un determinado asunto. En efecto, se considera que la opinión pública es la de las personas que quedan al margen de la adopción de decisiones y de los centros de poder. Por consiguiente, difieren de la de quienes, debido a su situación y a sus conocimientos teóricos o prácticos, son responsables de las decisiones". (135)

Luis Sánchez Agesta, en su libro Principios de teoría política hace alusión al proceso de formación de una opinión, distinguiendo entre los informados, que tienen acceso directo a las fuentes de información y son capaces de formar un juicio, y el público pasivo, que recibe informaciones ya interpretadas y juicios hechos. Se puede hablar de tres momentos en el proceso de formación de la opinión:

(134) Citado por Zarabozo Enríquez, op. cit., p. 123.

(135) Comisión Internacional sobre Problemas de la Comunicación de la UNESCO, op. cit., nota 112, p. 339.

información, conocimiento de hechos, interpretación, formación de juicios, y difusión de estos juicios. Existe en el público, afirma el mismo autor, "un grupo primario (minoría), cuya opinión se establece sobre la base de un conocimiento directo de los problemas y de los elementos de juicio, y un grupo secundario, que acepta los juicios hechos por esas minorías, que actúan como fermentos y difunden sus opiniones a través de una serie de medios técnicos específicos: prensa, escuela, radio, cine, etc., (persuasión de un público, propaganda)". (136)

Raúl Rivadeneira Prada dice que la opinión pública es, por su formación, "un producto de opiniones individuales sobre asuntos de interés común y que se origina en las formas comunicativas humanas, en procesos individuales, primero, y en procesos colectivos, después, en diversos grados, según la naturaleza de las informaciones compartidas por los individuos, a la vez que influidas por los intereses particulares de los grupos afectados". (137)

Conviene diferenciar producto y suma. En el primer caso, tenemos una conclusión más cualitativa que cuantitativa, dada a diversos niveles, resultado de opiniones deliberadas, discutidas, de informaciones intercambiadas y actitudes asumidas. Por ello, resulta muy superficial el aceptar que la opinión pública sea una suma de opiniones. La suma, como operación aritmética, no nos demuestra lo complejo de los factores que intervienen en la formación de opinión, ni

(136) Sánchez Agesta, Luis, op. cit., nota 11, p. 244.

(137) Rivadeneira Prada, Raúl, op. cit., nota 125, p. 125.

lo relativas que son las "manifestaciones de consenso". La suma de las opiniones de Víctor, Manuel, Ricardo, Miguel y otros más, da por resultado un conjunto de opiniones, no una opinión pública que, para ser tal, requiere de la funcionalidad organizada dentro de un clima apto de opinión, para convertir dicho conjunto de opiniones en producto organizado, en consenso donde las interrelaciones e interacciones son sus características. (138)

Para Luis Sánchez Agesta, son caracteres de la opinión:

- 1o. La intensidad y su dirección, según la fuerza (que se refleja en las respuestas -mucho, poco, no sé- con que favorecen y se oponen a una propuesta.
- 2o. Su estabilidad, en razón de las respuestas a los estímulos de cambio (opiniones y juicios de los líderes, imágenes estereotipadas, juicios de los partidos y personalidades).
- 3o. Y la resistencia (viscosidad), de los opiniones latentes (no explícitas) a ser modificadas, ya que el público no innova sino que atiende y acepta o rechaza las innovaciones que se le proponen. (139)

Alfred Sauvy afirma que no se da la opinión pública cuando hay una comunión total de ideas. Para que la fuerza se ejerza, es preciso que encuentre un punto de apoyo, es decir, una resistencia, una cierta oposición.

Bien es cierto, que existen, en toda sociedad, tabúes infranqueables, dogmas rígidos, a propósito de los cuales no se puede utilizar

(138) Cfr. op. cit., pp. 125 y 127.

(139) Sánchez Agesta, Luis, op. cit., nota 11, p. 245.

la expresión "opinión pública", más que a reserva de juzgar desde fuera.

Esta resistencia, esta oposición, es por lo general el gobierno, el Parlamento o las autoridades quienes la constituyen (en política).

Si el total de las opiniones manifestadas se encuentra dividido en tres o cuatro bloques, entonces, se habla de una corriente de opinión y no de una opinión pública.

El autor citado establece la diferencia entre la opinión permanente y la corriente de opinión: las posiciones permanentes "son actitudes clásicas, tales como la oposición al sistema de contribuciones fiscales o a la burocracia... Estas opiniones, permanentes o duraderas, incluso sin adoptar la forma de dogmas o de tabús (sic), no presentan gran interés". (140) A veces son tan conocidas que no tiene caso investigarlas.

Las corrientes de opinión, en cambio, nacen como consecuencia de hechos nuevos, a veces secundarios. Pueden resultar también de que las ideas han madurado, discreta, por no decir subterráneamente, y concluyen en una manifestación a veces brutal. La coherencia no tiene por qué ser absoluta para que se pueda hablar de una corriente de opinión.

Luis Sánchez Agesta deslinda el término opinión pública de una serie de expresiones con las que se suele confundir. Así distingue opinión pública de espíritu público, creencia o sentimiento público. Estas expresiones hacen referencia a maneras concordes de entender o

(140) Sauvy, Alfred, op. cit., nota 128, p. 11.

sentir los fines políticos generales. Si la expresión "espíritu del pueblo" se desprende de todo valor místico, puede servir para comprender estos significados que deben eludir al patrimonio cultural de creencias, ideas o sentimientos que configuran el carácter de un pueblo como una cultura.

Opinión se refiere por el contrario, a juicios activos, eficaces y externos de asentimiento o repulsa, a expresar lo que pensamos sobre una cuestión controvertida.

El espíritu, las creencias o el sentimiento público, puede decirse que son premisas mayores en las que se apoyan los hombres para juzgar las cuestiones que se les presentan; el juicio que en ellas se basa es ya opinión.

No es, pues, opinión lo que se piensa, sino lo que se exterioriza; y no todo lo que se exterioriza, sino sólo aquellas manifestaciones que llevan en sí un acto de voluntad, de adhesión o condenación concreta. Porque la opinión implica, además una toma de posición sobre una cuestión discutida. (141)

Raúl Rivadeneira distingue la opinión pública de la privada. Siendo la base de toda opinión un proceso comunicativo, la característica de la opinión pública es también la comunicación pública. El contenido de los mensajes tendrá que ser de interés colectivo, es decir, que afecte a un grupo de individuos y, por último, que la respuesta tenga también un alcance de difusión masiva, o sea, que el ciclo completo de la comunicación se dé dentro del ámbito

(141) Op. cit., nota 11, pp. 238-239.

público. Lo que la distingue de la opinión privada será la comunicación privada o personal. (142)

Hans Speier, citado por Rivadeneira, sostiene que pública significa "La opinión revelada a otros, o cuando menos notada por otros, de tal modo que las que se esconden o se ocultan a las demás personas pueden ser llamadas opinones privadas o clandestinas". (143)

Eulalio Ferrer establece que la base de un entendimiento que enaltece el destino de los medios y lo identifica con los fines más auténticos de la comunicación; es el amplio juego de las opiniones, la necesidad de interpretar a los demás, encauzando y prolongando sus opiniones. Línea tendida entre el público y un propósito que alimenta la posibilidad de una respuesta.

"Cuando las posibilidades de opción son mínimas, se reduce no sólo la capacidad de elección, sino de opinión y decisión. La comunicación no sólo es consenso de acuerdo, sino acuerdo en el desacuerdo... Sin el flujo retroalimentador tampoco es concebible la comunicación". (144)

La pluralidad de opiniones no impide la formación de una opinión pública unánime, que es una respuesta espontánea y común de los acontecimientos en el espíritu de los hombres, como resultado de intereses y actitudes comunes, ya que, en definitiva, la opinión está supe-
ditada a las exigencias del espíritu y las reacciones del corazón.

(142) Cfr. Rivadeneira Prada, op. cit., nota 125, p. 48.

(143) Idem.

(144) Ferrer, Eulalio, op. cit., nota 114, p. 53.

Los gobiernos democráticos se ven cada vez más obligados a considerar el estado del espíritu público, concretamente durante las campañas electorales y en la lucha por el poder.

En algunos países ven en la opinión pública un medio propicio para la participación y la democratización.

d) LA PROPAGANDA

Edmundo González Llaca, señala que la propaganda está vinculada con la formación de la sociedad misma, pero que su nacimiento, como práctica pública y cotidiana del poder, se dio cuando la comunidad primitiva había desarrollado modos de producción más complejos, que trajeron como consecuencia la aparición de excedentes de riqueza, lo cual alentó, a su vez, la formación de una minoría, que se apropió de esos excedentes y explotó a los otros integrantes de la colectividad. Ese excedente que pudo traducirse en trabajo gratuito o en tributo, se empleó, entre otras cosas, para glorificar al funcionario público, como representante de la divinidad.

Es Maquiavelo quien, sin llamarla así, se refiere a la propaganda en toda su obra: "Gobernar es hacer creer" "El príncipe debe antes que todo asegurar su prestigio, él debe llamar la atención de sus adversarios o de sus aliados sobre cuestiones que les apasionarán, así la utilización de fiestas, de espectáculos, de falsas cuestiones políticas; sin embargo, él actúa en otros dominios"⁽¹⁴⁷⁾

Hasta entonces, la vida de la propaganda había sido feliz y

(147) González Llaca, Edmundo, Teoría y práctica de la propaganda, Editorial Grijalbo, México, 1981, p. 30.

tranquila, y aunque sus actividades no fueran mencionadas por su nombre, tanto egipcios, griegos y romanos, como señores feudales y hombres del Renacimiento la habían practicado a profusión. (148)

Eulalio Ferrer Rodríguez, afirma que hay historiadores que remontan los usos iniciales de lo que muchos siglos después se conocería con el nombre de propaganda, a tres milenios antes del cristianismo, con la circulación en Pekín de la Gaceta del Imperio Chino.

Otros, atribuyeron al mandarín Fuh-Tsien -720 a.C.- ser el creador de este oficio, al propagar que "la repetición es la base del conocimiento, incluso si éste es falso".

Algunos estudiosos, encabezados por el escritor inglés Talbot Mundy, conciben el verdadero origen de la propaganda en la leyenda hindú de Los nueve desconocidos, que data del año 273 a.C.

Entre los nueve libros que la integran, el primero de ellos es estaría dedicado al fundamento de la materia, revelando que "de todas las ciencias, la más peligrosa es la del control del pensamiento de las multitudes, pues es la que permite gobernar al mundo entero". (149)

Por otro lado, son bastantes los que enlazan el principio de la propaganda con el culto a la inmortalidad del Antiguo Egipto, en toda la variedad de sus monumentos y testimonios referenciales. Pero es la historia de Grecia la que más proporciona datos y señales a la historia de la propaganda, entendida ésta como uso sistemático y

(148) Cfr. Idem.

(149) Ferrer Rodríguez, Eulalio, op. cit., nota 114, p. 59.

requerimiento técnico. Cuando surgen en el gobierno del país los llamados tiranos, decididos a acabar con la aristocracia y a lograr el apoyo del pueblo, no sólo perfeccionan la herencia egipcia de construcciones monumentales y profusión de oráculos, sino que hacen uso de los discursos y de la palabra pública, hasta dominar a la plebe, dando lugar a la fórmula que se inscribiría en los anales políticos con el nombre de demagogia. Surge, así, Delfos, como centro de una organización de sacerdotes e ideólogos, que forman una élite intelectual y social. Son los que crean y difunden las leyendas, dentro de una unidad coherente y con un sentido institucional de continuidad que influye, de manera decisiva, en su eficacia y vigencia. El oráculo pítico es uno de sus mensajes más significativos. Y la máxima delfica "conócete a ti mismo", repetida por Sócrates, permanecerá entre los más populares pensamientos de la filosofía política, llena de utopía, palabras que los griegos inventan para significar que no se está en ningún sitio. La propaganda hacía del oficio político una liturgia, si se repara en que este vocablo denotaba entonces la contribución de cada ciudadano libre a la ciudad (polis).

Roma acrecenta los usos y técnicas de la propaganda, a través de su diversificación y desarrollo. Sobre todo, pone en ella un genio inventivo que recrea y prolonga sus formas. Además de sorporte y resonancia de la actividad política, es impulso vigoroso de ésta.

Los militares y guerreros son los que, en el orden externo, se ocupan de extender la idea de la superioridad de Roma, avocindando pueblos y creando federaciones cada vez más extensas. La fuerza del

mito y el mito de la fuerza se convierten en elaboración común de la propaganda, en un fascinante repertorio de señales y manifestaciones.

El panegírico, elogio acuñado por los griegos, adquiere en Roma un sentido político tan propio, que puede agregarse a las muchas aportaciones que le debe la historia de la propaganda, principalmente en los mejores capítulos de su desarrollo. Entre los ejemplos que ofrece la comunicación escrita, posiblemente, donde el pueblo romano ha dejado su herencia más generosa, haya sido en su costumbre de crear frases e inscribirlas en toda clase de medios: monedas, medallas, guijarros, paredes, etcétera.

El surgimiento del cristianismo, con toda su secuela de deslumbramientos, visiones y anuncios, rodea al mundo de un intenso clima de propaganda, elaborando y experimentando diversidad de fórmulas que habrían de enfrentarse -y desafiar- las más variadas resistencias, como la del tiempo.

Nacen los servidores de la palabra, individuos que la convierten en prédica y acción, que la multiplican y prodigan con un sin número de voces y acentos. El campo de la evangelización se llena de profecías, parábolas y mensajes de toda índole.

El propagandista, iluminado por su conversión que transforma la prédica en epístolas memorables, y recorre incansablemente todos los caminos de la palabra hasta llegar, por su defensa, a su propio sacrificio personal. Es, precisamente, en la Iglesia Católica, donde se acuña, en su acepción y uso actuales, el término

de propaganda, procedente del latín propagare.

Alejandro Ludovico, conocido como el Papa Gregorio XV, establece en enero de 1622, una institución canónica denominada Propaganda Fide, para ejercer los que se consideran deberes más altos del oficio pastoral: la propagación de la fe cristiana. Evangelizar a los paganos, trabajar en favor de ellos, es propaganda: propagan-os. Obra de proselitismo, en suma. Pero la Congregación, que equivale, posiblemente, al Primer Ministerio de Propaganda que se crea en el mundo, tiene por objetivo centralizar y dirigir las actividades católicas, confiriéndoles un carácter de unidad y disciplina que contribuye enormemente a su éxito y desarrollo.

Los miembros más destacados del Sacro Colegio, los predicadores más sobresalientes, son incorporados a la Congregación para una labor que hace escuela y sirve de antecedente a otras muchas, tanto en el campo religioso como en el político, sustentivando y difundiendo el concepto de propaganda.

La propaganda, a lo largo del tiempo, se vuelve uso y oficio, con un exuberante arsenal de armas y recursos que crea y desarrolla la exigencia humana de la notoriedad. Al servicio de ella, extiende el hábito de elogiar al hombre y de tratar de colocarlo en la gloria. Es un instrumento que usan los gobiernos para popularizarse, buscando credenciales de opinión pública. No hay partido, religión o grupo, que no aproveche el lenguaje connotativo de la propaganda. Esta no sólo es utilizada por las ideas y clases dominantes, sino también por quienes tratan de desplazarlas. (150)

(150) Op. cit., pp. 59 a 62.

El término propaganda tiene su principio etimológico en la palabra propagar, tomada ella misma del latín: propagare, reproducir, plantar. Propaganda significa expansión, diseminación, multiplicación rápida.

Desde el punto de vista gramatical, propaganda es el nombre de toda acción que lleve a difundir, a extender el conocimiento de una cosa.

Edmundo González Llaca cita al tratadista francés Driencourt, quien define la propaganda como "una técnica para obtener la adhesión" y especifica: "una técnica, en el sentido que reposa sobre bases precisas, sobre verdaderas síntesis, sistematizando el resultado de múltiples investigaciones y análisis psicológicos y sociológicos". (151)

En efecto, la actividad de la propaganda se apoya en diversas disciplinas, principalmente la comunicación, la política y la sociología, además, de la antropología y, actualmente, de la publicidad, con su gran campo de experimentación económica psico-social. Los tipos de conocimiento de dichas disciplinas son, más que una técnica o una pauta rígida a seguir, una serie de ideas flexibles a considerar. El hombre es un organismo demasiado complejo, y la propaganda, en su afán de influir en la conducta humana, debe analizar y fundamentarse en el mayor número de ciencias humanas. Se tendrá que profundizar hasta en la historia, la cultura y las tradiciones de cada pueblo, y también en el hombre mismo, tanto en su esfera particular como en el marco económico, político y social en que se desarrolla.

(151) González Llaca, op. cit., nota 147, p. 33.

La palabra técnica significa el requerimiento de actos concretos que si se ejecutan nos permiten prever resultados también concretos. En el caso de la propaganda, la naturaleza de ésta es inmutable, contingente; a tal grado incierta, que hay imposibilidad de medir no sólo los resultados, sino que ni siquiera podemos aseverar que éstos sean positivos.

Edmundo González Llaca comparte la tesis de otros autores, como William Albig, que nos indica que: "En la propaganda no puede haber generalizaciones, ni constantes". O la de Domenach, quien afirma: "La propaganda no es, sin embargo, una ciencia que pueda condensarse en fórmulas". Y la opinión de Goebbels: "La propaganda es un arte como tocar el violín, solamente se puede decidir qué ejecutar en el punto mismo de la situación". (152)

Edmundo González Llaca propone la siguiente definición: "Propaganda es un conjunto de métodos basados principalmente en las materias de la comunicación, la psicología, la sociología y la antropología cultural, que tiene por objeto influir a un grupo humano, con la intención de que adopte la opinión política de una clase social, adopción que se refleje en una determinada conducta". (153)

A continuación se procede a analizar tal concepto:

1.- Propaganda es un conjunto de métodos, porque implica tener presentes investigaciones, hipótesis, principios generales, sistemas y pasos para alcanzar un fin.

2.- Métodos basados principalmente en las materias de la comunicación, la psicología, la sociología y la antropología cultural.

(152) Op. cit., p. 34.

(153) Op. cit., p. 35.

El citado autor ha escrito "principalmente", pues la propaganda está ligada con todo lo que se refiere al hombre, en el más amplio sentido. Últimamente han adquirido especial importancia las investigaciones sobre la imagen y la estética.

3.- Que tiene por objeto influir a un grupo humano, implica el objetivo de ejercer un dominio, un poder, un control sobre la voluntad. La palabra grupo humano es simplemente convencional, debe ser lo suficientemente numerosa la audiencia objeto de la propaganda, para que al ser ésta considerada como tal, atraiga la atención de los comunicólogos, sociólogos y politólogos.

4.- Con la intención de que se adopte una opinión política de una clase social, ya que al hablar de propaganda, es principalmente referirse a un tema político, de lucha por el poder, y por lo tanto clasista.

5.- Que se refiere a una determinada conducta, propósito final que se traduzca en acciones externas y concretas de los receptores. (154)

Raúl Rivadeneira Prada, en su libro La opinión pública, cita a varios autores que nos aportan una definición sobre la propaganda, así: Rovigatti la conceptúa de la siguiente manera: "La propaganda, en sustancia, es el arte de hablar a los que no pueden o no quieren expresarse. Es el arte de penetrar, superando prevenciones y prejuicios que podrían erigirse como cortinas de hierro, recurriendo aún a los sentimientos, a la fantasía, a la emotividad". (155) Lenin opinaba "Lo más importante es la agitación y la propaganda en todos los

(154) Cfr. Idem.

(155) Rivadeneira Prada, op. cit., nota 125, p. 143.

ambientes populares". Según Packard, es "manipulación" dirigida a influir sobre nuestra conducta. (156)

Lumley afirma que procede del latín propagare que se traduce como sujetar, acordar, con objeto de extender, aumentar. Para Klineberg, es "control o manipulación de actitudes". Doob, por su parte dice: "La propaganda puede ser llamada intento para afectar las personalidades y controlar la conducta de los individuos hacia fines que no se consideran científicos o que tienen un dudoso valor en la sociedad, en un momento particular". (157)

Jaime Goded en su libro 100 puntos sobre la comunicación de masas en México, establece la diferencia entre la publicidad comercial y la propaganda política:

"En el caso de la propaganda política, no sólo deben considerarse las antiguas ideas sino que éstas deben compararse con la experiencia cotidiana. La propaganda política puede atenuar sus argumentos polémicos en función de intereses tácitos momentáneos, pero no puede contradecir la argumentación ideológica que representa los objetivos finales de la acción política (el principio de la realidad)". (158)

La diferencia entre la propaganda política y la publicidad comercial no estriba únicamente en su diversa complejidad, sino también en las funciones distintas que realizan.

En la publicidad comercial, diversos emisores transmiten formas diversas de un mismo mensaje, mientras que en la propaganda política,

(156) Idem.

(157) Op. cit., p. 144

(158) Goded, Jaime, 100 puntos sobre la comunicación de masas en México, Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, Sin., México, 1979, p. 98.

diversos emisores transmiten formas diversas de mensajes distintos y opuestos.

En otras palabras, la publicidad de un bien o servicio tiene competidores e inclusive opositores decididos, pero ello no suprime (al menos no hasta que se haya inventado un nuevo producto o se haya mejorado el existente) el hábito de usar el producto publicitario. Aún en el caso de incorporar un nuevo producto, se mantiene por lo general un margen de mercado para el viejo producto, durante un período más o menos largo. Sólo una serie de transformaciones técnicas sucesivas puede anular el uso del viejo producto, ya sea extinguendo la necesidad o haciendo demasiado anticuada e incómoda su presentación (o prestación).

En política, por el contrario, las oposiciones que se combaten mutuamente "pueden alcanzar un nivel en el que la incertidumbre de la elección provoque indiferencia respecto de la confrontación política en general (así surgen el "todos tienen razón" o "una parte de la razón", y el "todos son iguales" o "la misma cosa").

"Esta indiferencia sólo es superable mediante un análisis en profundidad, que no es corriente en los ciudadanos comunes, ni en sus organizaciones". (159)

Por su parte, Edmundo González Llaca, señala las siguientes diferencias:

1.- La publicidad pretende estimular la acción de una manera abierta, quiere vender un producto o un servicio y no esconde su intención. Sus actividades fijan una relación directa y expresa con

(159) Op. cit., p. 99.

el objeto de la acción solicitada. En más de una ocasión, la propaganda esconde sus propósitos, ya que las acciones políticas son de más difícil aceptación.

Utiliza lemas de contenido general y aparentemente desinteresados: "Una sola meta: México", "Hagamos las cosas mejor", "Lo hecho en México está bien hecho", etcétera. En resumen, la propaganda sugestiva disimula sus objetivos.

2.- La publicidad es una institución respetable que tiene como meta impulsar las ventas, y de esta manera su éxito se mide contabilizando las ganancias. La propaganda de manera directa, no lo es, y por ello no se encuentra presionada para lograr éxito "cuantificable". Sus beneficios son difíciles de tabularse; de otra manera, no se comprendería que muchos partidos políticos intervinieran en contiendas electorales en las que no tienen posibilidad de ganar; pero la simple idea de fortalecer la solidaridad entre sus partidarios y de conseguir alguna reflexión de los extraños o los adversarios, que posteriormente pudiera traducir una adhesión, motiva a los derrotados de antemano a la participación. Por lo tanto, un mensaje que no gane electores, podría con el tiempo ser de más éxito en la propaganda si llegara a provocar una fructífera duda, que el mensaje que hizo ganar las elecciones, pero que no logró eliminar el germen de la desconfianza, base de un cambio irremisible de actitud.

3.- Ha surgido en la práctica una profunda división en el empleo de las motivaciones que se aplican en ambos métodos: la publicidad hace uso de impulsos egocéntricos, personalistas, narcisistas, de status social, en situaciones mundanas; uno de sus principales re

sortes es el sexo. La propaganda utiliza excepcionalmente estas motivaciones; en el caso del sexo, por ejemplo, las imágenes de la Patria, personificadas en damas hermosas por donde asoma la voluptuosidad, nos recuerdan en efecto los métodos publicitarios, en forma singular a como nos lo recuerdan los paseos populares de los candidatos acompañados de las "flores más bellas del ejido". Los mensajes de la propaganda utilizan motivaciones que se dirigen a los individuos pertenecientes a las grandes masas, a grupos solidarios. Los llamados son al interés nacional colectivo;

4.- La publicidad, por la competencia misma del mercado, vive en un interminable torneo de superlativos, que llega hasta la invención de palabras: "milagroso", "un detergente biológico..." "nunca visto", etcétera. La propaganda elude el uso indiscriminado y frívolo de las palabras; evita en la misma forma los vocablos solemnes y sabihondos como los de choteo. Su lenguaje es más exacto y cauteloso, cuidando los excesos que puedan escandalizar o comprometer la comprensión del mensaje;

5.- Las acciones perseguidas son distintas en la publicidad, el propósito termina con la compra del producto; todo se limita a un acto comercial sin mayor importancia. La propaganda solicita otro tipo de acción, que compromete más nuestra vida. Nadie habrá de molestarse porque alguien use un detergente diferente al suyo, pero sí lo podrá hacer hasta la irritación si atacan al partido político de su agrado. Estos hechos repercuten en los mensajes utilizados; La publicidad para los actos de consumo, no está sujeta a decir "algo", sino simplemente a "decir". Humberto Eco nos da un buen ejemplo: "En un

viejo cartón americano se nos muestra un grupo de copywriters en una reunión, en medio de un proceloso brain storming, y alguien pregunta: Ahora debemos decidir si lanzamos el slogan: El dentífrico Triplón es el único que contiene Metrosén o el dentífrico Triplón es el único carente de Metrosén". Eco explica: "Bajo toda apariencia de ser un heraldo de la última información revolucionaria, el lenguaje de la publicidad es una pura función proporcional que puede sustituir las x y las y de su propia fórmula, a gusto, sin que ocurra nada".⁽¹⁶⁰⁾

Por el contrario, la propaganda, al involucrar la personalidad y el actuar social, al perseguir la trascendencia individual y temporal, debe argumentar y justificar, de manera más profunda la acción solicitada de como lo hace la publicidad.⁽¹⁶¹⁾

Eulalio Ferrer sostiene que la opinión popular es sujeto de fácil sometimiento para la propaganda, que encuentra en ella a una extensa masa necesitada de frases deslumbrantes, dispuesta al aplauso, con el ánimo difuso de creer en algo o en alguien. "Siendo la opinión representativa de las mayorías desorganizadas, la propaganda procura encauzarlas o inscribirlas al compromiso político de las minorías organizadas. Las que ostentan -o detentan- el concepto de opinión pública. Sin este consenso mayoritario, las minorías organizadas no podrían triunfar, de la misma forma que sin justificarle y preservarle es imposible que los gobiernos se mantengan, salvo en los sistemas totalitarios o en aquellos otros que pretenden ignorar el que seguramente es el más clásico de los principios políticos: "Gobernar es convencer".⁽¹⁶²⁾

(160) González Llaca, Edmundo, op. cit., nota 147, p. 38.

(161) Cfr. op. cit., pp. 36 a 39.

(162) Ferrer Rodríguez, Eulalio, op. cit., nota 114, p. 67.

Se pretende que la propaganda obedece a ciertas leyes que no son otra cosa, según Mendieta y Núñez, que las constantes sociológicas que se advierten en ella y que J.M. Damenech, citado por Alan Birou, enumera así:

a) "Simplificación de sus expresiones, claridad, concisión en slogans con un solo objetivo, personalizar e individualizar a la opinión.

b) Precisión.- Desvaneciendo los matices, exagerando.

c) Orquestación.- Repetición con variantes del tema principal. Adaptación de las argumentaciones a cada público:

d) Tranfusión.- Infundir los motivos sobre los sentimientos pre-existentes.

e) Unanimidad y contagio psíquico.- Utilización de la presión de grupos, exaltación de multitudes, para hacer surgir la excitación individual. Manifestaciones de masas y demostraciones de fuerza que crean la unanimidad". (163)

La propaganda, como instrumento profesional de la política, procura siempre convertir la idea comunicante en idea dominante. Los gobiernos son la medida de los estados cambiantes de la opinión pública. Por eso, Abraham Lincoln decía sabiamente que "si sólo pudiéramos saber donde estamos y hacia donde tendemos a ir, entonces podríamos juzgar más certeramente sobre qué debemos hacer y cómo hacerlo". (164)

(163) Mendieta y Núñez, Lucio, op. cit., nota 52, pp. 87 y 88

(164) Citado por Ferrer Rodríguez, op. cit., nota 114, p. 67.

e) INFORMACIÓN POLÍTICA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Dentro de un Estado de Derecho como es el mexicano, en un Estado sometido al Derecho o cuyo poder y actividad están regulados y controlados por la ley, se garantiza constitucionalmente el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación para hacer posible la democracia, promoviendo el diálogo plural y amplio, exponiendo la problemática social y creando una conciencia política, entre otras cosas.

En 1975, el licenciado Jesús Reyes Heróles en la elaboración del plan básico de gobierno 1976-1982, dijo que el Derecho a la Información "enriquece el conocimiento que los ciudadanos requieren para una mejor participación democrática, para un ordenamiento de la conducta individual y colectiva del país, conforme a sus aspiraciones..." (165)

Dicho plan sostiene que el Derecho a la Información es una condición de nuestra democracia, una prolongación lógica del derecho que a la educación tienen todos los mexicanos. Establece además que: El Derecho a la Información constituye una nueva dimensión de la democracia: es la fórmula eficaz para respetar el pluralismo ideológico, esto es, la diversidad y riqueza en la expresión de ideas, opiniones y convicciones. (166)

El 4 de octubre de 1977, el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión la iniciativa de la Ley de Reforma Política,

(165) IEPES, Cien Puntos sobre el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, Talleres Gráficos de la Nación, México, p. 67.

(166) Cfr. López Ayllón, Sergio, op. cit., nota 117, p. 74.

en la que el Derecho a la Información queda incluido en la iniciativa. Así, la redacción completa del artículo sexto es:

"La manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado".

De esta iniciativa de Reforma Constitucional, observamos que el Derecho a la Información se refiere, principalmente, al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación: "Siendo los partidos entidades fundamentales en la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación social, se traducirá en el mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará plenitud la libertad de expresión y su correlativo Derecho a la Información. Por otra parte, la diversidad de opiniones expresadas de manera regular por los partidos políticos en medios tan importantes como son la radio y la televisión, sumadas a las de otras fuentes generadoras de información, contribuirán a que ésta sea más objetiva y a que la opinión pública, al contar con una mayor variedad de criterios y puntos de vista, esté mejor integrada".⁽¹⁶⁷⁾

Jorge Pinto Mazal señala que "la función pública de la información en una comunidad industrial tecnificada, es la de ser instrumento de diálogo de los particulares entre sí, e instrumento de diálogo entre los ciudadanos y el poder".⁽¹⁶⁸⁾

(167) Reforma Política, t. III, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, Reformas a la Constitución, México, 1977, p. 12.

(168) Op. cit., nota 109, p. 60.

Un Estado de Derecho que aspira a la democracia, debe solucionar las contradicciones sociales y los obstáculos que impiden su consecución, supeditando los intereses particulares al interés social. El Derecho a la Información se puede considerar como una condición para que pueda darse el funcionamiento democrático de la sociedad. La vigencia de este derecho tiene gran trascendencia, ya que con él se da el paso de la democracia formal a la democracia real, convirtiéndose en vehículo o mecanismo social mediante el cual puede darse la concurrencia de intereses particulares y sociales. Lo anterior permite la integración de una sociedad consciente y autodeterminada.

La democracia alcanza su consistencia cuando la libertad y necesidad se integran en un todo en el que los intereses individuales se unen, constituyendo un interés social, en el que el Estado es el pueblo y el pueblo es el Estado. Esta identificación se da a través de la participación y la organización de individuos y grupos.

El Derecho a la Información aparece como un requisito básico para el funcionamiento democrático, porque es el punto de partida de la integración social y sus procesos; la información, como derecho social, da vida a la democracia. El procesos que origina el derecho a la información, conjuntamente con la libertad de expresión, es el de transformación de la sociedad. Por esta transformación evolucionará una sociedad que tendrá como cimiento la igualdad de oportunidades para todos.

La libertad es el clima que debe condicionar la operación de los medios. La esencia genuina de la libertad es, de igual modo, la que anima las más íntimas raíces de la opinión pública; la que conforma en el origen de su ser y en la jerarquía de su poder. La que ha estimulado un progreso que rebasa al de las ideas, según algunos analistas, activando los módulos de participación que alientan la conducta individual y la de los medios que la expresan, en el destino colectivo. En él se resumen el ejercicio de elección y de decisión; de crítica y de responsabilidad; el juego pluralista del pensamiento; el espíritu sentencioso del albedrío ciudadano. Todo cuanto contribuye, con el cambio y su institucionalización social, a vigorizar el fuero interno, la unidad nacional y la soberanía de un país.

"Donde no gobierna la opinión pública es porque gobierna la fuerza bruta... La opinión pública es la opinión de los que opinan, el juicio de los enterados; en otras palabras, de los que mejor comunicados están". (145)

Benito Juárez decía: "Yo no conozco otra fuente de poder más que la opinión pública". El ejercicio del poder requiere del control de la opinión pública. Si se le denomina poder público es porque se debe al público. (146)

El debate, el juicio y la participación son necesarios para la supervivencia de la democracia.

(145) Op. cit., p. 54.

(146) Op. cit., p. 56.

El derecho a la información es la unión de la libertad de expresión y la capacidad de expresión; pero mientras la libertad de expresión solicita del Estado una actitud pasiva que permita la acción y no coarte las garantías individuales, el derecho a la información demanda un comportamiento activo que promueva la ejecución como camino a la integración. Con esto se intenta hacer realidad el principio de que gobernar es comunicar y hacer manifiesto que poder social es diferente a autoridad. Así mismo, se trata de crear las condiciones para poder ejercitar la libertad de expresión, que será social en la medida en que se canalice en organizaciones democráticas, para poder así manifestar una capacidad social de expresión.

La formalización del derecho a la información sólo puede lograr se cuando exista una verdadera democratización social, a partir de organizaciones democráticas, cuando haya una integración social de los contenidos de la comunicación y cuando se alcance la transformación democrática de las estructuras de comunicación en los sistemas de medios masivos. Pero hay que tener en cuenta que el predominio absoluto de la libertad individual impide la existencia de la libertad social; por lo que el derecho a la información debe permitir que se conjuguen ambas libertades para avanzar por el camino de una verdadera sociedad democrática.

Los partidos políticos constituyen un medio para alcanzar la democracia, debido a que pueden modificar las estructuras económicas y sociales, para beneficio colectivo; ésta es la función que nuestra Constitución les asigna en su artículo 41, pues tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contri

buir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo". Además, son medios de expresión de opiniones por lo que pueden implantarse los procedimientos de desarrollo democrático.

La despolitización del pueblo mexicano nos hace pensar en que la posibilidad de cambio se dará a largo plazo, pues el primer requisito a cumplir es la politización e instrucción cívica, mediante una auténtica educación e información para una ciudadanía que está enajenada y alejada de la realidad nacional. Aquí es cuando aparece el derecho a la información como factor indispensable de politización y por lo tanto de participación. Pinto Mazal afirma que "la última esperanza de la libertad del hombre en una sociedad industrial y democrática está en la información". (169)

José López Portillo dijo: "El avance político es responsabilidad y empresa participativa de todos los ciudadanos; exige integrar plenamente las diversas alternativas y posibilidades, auspiciar el ejercicio de las libertades y garantizar, con el estado de derecho, que la acción no tenga más límites que la convivencia pacífica dentro de la ley. Estimo oportuno reiterar que el Ejecutivo a mi cargo está convencido de que es necesario reafirmar la plena validez y urgencia de los principios de nuestra democracia, que son crisol para consumarnos y cauce para resolvernos como nación soberana. Estamos empeñados en llevar adelante la reforma política necesaria para ampliar las posibilidades de la representación nacional y garantizar

(169) Pinto Mazal, Jorge, op. cit., nota 109, p. 53.

así mismo la manifestación plural de las ideas e intereses que concurren en el país". (170)

De la exposición de motivos formulada para reformar al artículo 6° Constitucional, se desprende que el propósito inmediato de esta adición era facilitar a los partidos políticos el acceso a los medios de comunicación, bajo la garantía del Estado: "También se hace necesario garantizar en forma equitativa a los partidos políticos nacionales la disposición de los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis, programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas de la sociedad. Para este fin se estima conveniente establecer como prerrogativa de los partidos políticos su acceso permanente a la radio y la televisión, sin restringirlo a los períodos electorales". (171)

Por consiguiente, al artículo 41 de la Constitución se le agregó, entre otros, un párrafo que dice:

"Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley".

Consecuentemente, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada el 30 de diciembre de 1977, incluyó, entre las prerrogativas de los partidos políticos, la de tener acceso permanente a los medios de comunicación y la forma en que esto se llevaría a cabo.

(170) Reforma Política, t. I, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral. Carta del Lic. José López Portillo, dirigida al Secretario de Gobernación con motivo de los trabajos preparatorios de la Reforma Política, México, 1977, p. 7.

(171) Exposición de motivos al Proyecto de Reformas a la Constitución, Reforma Política, t. III, Comisión Federal Electoral, México, 1978, p. 12.

Jorge Pinto Mazal, afirma que la información cumple un papel político relevante, pues difunde hechos políticos y económicos trascendentales, programas de gobierno, de los partidos o de los candidatos; los proyectos de Ley, los debates parlamentarios, la opinión de personalidades autorizadas, etcétera. "La difusión de estas cuestiones tiene enorme interés para los ciudadanos, ya que a partir de esta información pueden normar sus opiniones y en cierta forma su acción ciudadana. La información, sin duda alguna, educa cívicamente a los individuos". (172)

Para terminar este capítulo transcribimos unas palabras de Miguel Angel Granados Chapa: "El estímulo a la existencia y actividad de nuevos partidos no es concebible sin una información más democrática. Así lo reconoció ya el legislador al haber incrementado la presencia de esas agrupaciones en los medios electrónicos, cuyo uso está concedido por el Estado a los particulares". (173)

(172) Pinto Mazal, Jorge, op. cit, nota 109, p. 60.

(173) Granados Chapa, Miguel Angel, Comunicación y Política, Ediciones Océano, México, 1986, p. 8.

CAPÍTULO V

COMENTARIOS EXPLICATIVOS DE LA INFORMACION COMO DERECHO CONSTITUCIONAL

Nadie tiene derecho en una sociedad plural a imponer dictados sobre la conciencia, ni el gobierno ni ningún grupo o poder, sea éste económico, social o cultural.

Jesús Reyes Heróles.

CAPÍTULO V

COMENTARIOS EXPLICATIVOS DE LA
INFORMACION COMO DERECHO CONSTITUCIONAL

a) ANTECEDENTES Y DESARROLLO

En Grecia, en la época del ágora y el foro, época de la comunicación interpersonal directa, surge primero -noción básica de todo progreso humano y de toda civilización- la libertad de opinión: "Es tu opinión, no la mía; pero la respeto". Las fuerzas sociales, tanto religiosas como políticas, actúan contra la libertad de opinión: mártires, inquisición y hogueras lo atestiguan; pero se afianzará como un elemento necesario de la vida social, y en los tiempos del Renacimiento y de la Reforma figurará en las reivindicaciones de todas las luchas contra los poderes. La libertad de opinión es la forma más antigua del derecho a la información.

La aparición del primero de los medios de expresión social, la imprenta, por su expansión misma, produce el surgimiento, contra las prerrogativas reales o eclesiásticas de control, de la noción correlativa de libertad de expresión. Esta libertad es incluida en las primeras Declaraciones de los Derechos Humanos, como formulación más elaborada de un Derecho a la Información. Durante el siglo XIX, que presenció el colosal desarrollo de la prensa de gran difusión, hubo frecuentes luchas por su libertad: entre barricadas y revoluciones, las leyes desembocaron en su reconocimiento, especialmente en Francia, donde la Ley de 1881 la estableció definitivamente, lo cual constituyó una victoria del pueblo contra los poderes y las censuras.

La aparición sucesiva de otros medios de comunicación social, tales como el cine, la radio y la televisión, así como el uso excesivo de todas las propagandas en vísperas de la guerra, hicieron ver la necesidad y la posibilidad de un derecho más preciso pero más amplio, el de "buscar, recibir y difundir las informaciones y las ideas por cualquier medio y sin tener en cuenta fronteras". Treinta años separan la aparición de estos nuevos medios de comunicación de la proclamación, por la comunidad internacional, de un nuevo derecho humano, el Derecho a la Información, tal como aparece en la Declaración Universal de 1948. (174)

Así, en el artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 se reconoce la libertad de pensamiento, de conciencia y religión. El artículo 19 dice "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, y el de difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión". (175)

Desde ese momento, la UNESCO ha realizado varias investigaciones y celebrado diversos debates sobre el tema. Para los intelectuales de la UNESCO, la información es un bien social, no una mercancía. Asimismo, afirman que la información debe estar orientada hacia la participación de todos los ciudadanos para lograr la comprensión de los procesos económicos y políticos, sus conflic-

(174) Cfr. Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, La Democratización de los Medios de Comunicación Social, colección Aportes de Comunicación Social, México, 1981, p. 58.

(175) Novoa Monreal, Eduardo, Derecho a la vida privada y libertad de información; un conflicto de derechos, Editorial Siglo XXI, México, 1979, p. 141.

tos inherentes en los niveles nacional e internacional y su capacidad para intervenir en los procesos de toma de decisión. La información es una necesidad social y un elemento fundamental del pleno ejercicio de los derechos humanos. Por ello, el Derecho a la Información debe ser garantizado por el Estado; el Derecho a la Información es la prolongación del derecho a la educación.

En 1963, el Papa Juan XXIII en su Encíclica "Pacem in Terris" afirma categóricamente: "Todo hombre tiene derecho a una información objetiva". Es así como la iglesia, al tratar el problema de las modernas comunicaciones, toca también el término "medios de comunicación social", al referirse a la televisión y a la radio.

La Encíclica de Juan XXIII abre el camino al Concilio Ecuménico Vaticano II, que permite a la iglesia colocarse a la cabeza de las reformas de la época, olvidando costumbres y actitudes que, dentro de su rigidez, le impedían penetrar con ventaja en los campos sociales del siglo XX.

Es el Concilio encabezado por el "Papa Bueno", el que en forma concreta habla del Derehco a la Información, citándolo por ese nombre y explicando su contenido. El decreto sobre los medios de comunicación social del Concilio hace alusión directamente al Derecho subjetivo a la información, aprovechando la ocasión para resumir todas las anteriores y universales experiencias legislativas de muchos países y definiendo sus propios criterios en materia de libertades y derechos fundamentales.

El decreto habla del Derecho a la Información como necesario para que el individuo pueda desarrollarse dentro de la compleja sociedad moderna. Concretamente dice: "Existe, pues, en el seno de la sociedad humana el Derecho a la Información sobre aquellas cosas que convienen a los hombres, según las circunstancias de cada cual, tanto particularmente como constituido en sociedad. Es una dependencia del derecho natural". (Punto 5° del Decreto Vaticano)⁽¹⁷⁶⁾

El Concilio expresa su preocupación por la moral que rija el derecho enunciado, por lo cual puntualiza: "El recto uso de este derecho exige que la información sea siempre objetivamente verdadera y, salvada la justicia y la caridad, íntegra; en cuanto al modo, ha de ser, además, honesta y conveniente; es decir, que respete las leyes morales del hombre, sus legítimos derechos y dignidad, tanto en la obtención de la noticia como en su divulgación, pues no toda la ciencia aprovecha, pero la caridad es constructiva". (1 Cor. VIII, I-Punto 5° del decreto)⁽¹⁷⁷⁾

El Concilio sigue dictando normas que rigen actualmente en muchas partes del mundo, sobre las que muchos países han legislado. En el punto 12, del Decreto Vaticano, indica la Iglesia Católica: "...A las autoridades civiles corresponde defender y tutelar una verdadera y justa libertad que la sociedad moderna necesita enteramente para su provecho, sobre todo en lo que atañe a la Prensa... la misma autoridad pública que legítimamente se ocupa de la salud

(176) Cabrera Parra, José, Nuevos conceptos de libertad, 2a. parte, Excélsior, México, 6 de enero de 1978, sección A, reportaje.

(177) Idem.

de los ciudadanos, está obligada a procurar, justa y celosamente, mediante la oportuna promulgación y diligente ejecución de las le yes, que no se haga daño a las costumbres y al progreso de la so ciedad por un mal uso de estos medios de comunicación". (178)

Es posible que, en el extenso campo del Derecho en el mundo, hayan aparecido otras menciones al Derecho a la Información, pero la claridad con que lo expresa no sólo el término, sino el amplio significado que tiene la vida moderna, corresponde a la Iglesia Católica, que trata además uno de los fenómenos que más inquieta como son los medios de comunicación masiva, que el Concilio deno- mina la comunicación social.

Trasladándonos a México y remontándonos a la Constitución de 1857, vemos que en ella se incluye por vez primera, la libertad de pensamiento. La lucha por esta libertad registra importantes manifestaciones: La Constitución Yucateca de 1841 reconoció la libertad religiosa, y el pueblo veracruzano, ante el Congreso Fe deral, exige la libertad de culto.

La iniciativa presentada por Lafragua en el Congreso Constitu yente de 1846, tiene la intención de evitar que las manifiestacio nes de opinión causen molestias a las personas. Por lo que, resulta obvio que el Constituyente de 1856-1857, en el artículo sexto, garantizara la libre manifestación de las ideas precedida por la libertad de objetivarlas: la libertad de prensa.

(178) Idem.

Este artículo señala que "la manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún crimen o delito o perturbe el orden público".

Por su parte, el Constituyente de 1917, reproduce casi íntegramente, el artículo sexto, suprimiendo solamente la palabra "crimen".

El término "Derecho a la Información" lo usa en México por primera vez el Partido Revolucionario Institucional, en 1975. En efecto, meses antes de la fecha en que habría de conocerse el nombre del candidato priísta a la Presidencia de la República, el PRI, bajo la presidencia del licenciado Jesús Reyes Heróles, incluye en el Plan Básico de Gobierno 1976-1982 un capítulo que, dedicado al Derecho a la Información dice inicialmente: "El respeto y el impulso al ejercicio de las libertades ha sido y es, postulado de la Revolución Mexicana. El Derecho a la Información constituye una nueva dimensión de la democracia. Es una forma eficaz para respetar el pluralismo ideológico; esto es, la diversidad y riqueza en la expresión de ideas, opiniones y convicciones". (179)

En la VIII asamblea nacional del PRI, fue aprobado el Plan Básico de Gobierno y por consiguiente la proposición de adoptar como bandera del partido la creación del Derecho a la Información.

El Derecho a la Información significa (de acuerdo al Plan Básico de Gobierno): "superar la concepción exclusivamente mercantilista de los medios de comunicación. Significa renovar la idea tradicional

(179) Cabrera Parra, José, El Derecho a la Información, la. parte, Excélsior, México, 5 de enero de 1978, sección A, reportaje.

que entiende el Derecho de Información como equivalente a la libertad de expresión: es decir, libertad para el produce y emite, pero que, se reduciría, si ignora el derecho que tienen los hombres como receptores de la información".

"La existencia de un verdadero Derecho a la Información -siguiendo con el Plan Básico del PRI- enriquece el conocimiento que los ciudadanos requieren para una mejor participación democrática para un ordenamiento de la conducta individual y colectiva del país conforme a sus aspiraciones".

"La información no puede concebirse como el ejercicio de una libertad aislada, ni como medio al servicio de una ideología, sino como un instrumento de desarrollo político y social; como una fuerza aseguradora de la interrelación entre las leyes que exige nuestra sociedad".

"Frente a cualquier interpretación individualista o de simple complementariedad entre la libertad de información y la de expresión, el plan sostiene que el Derecho a la Información es una condición de nuestra democracia, un instrumento de liberación y no de explotación de conciencias alienadas con fines de lucro o de poder: en suma: una prolongación del derecho que a la educación tienen todos los mexicanos". (180)

Más adelante, el Plan Básico del PRI, al abordar la función social de la información, propone una revisión general del ejercicio y función de la información de prensa, y expresa: "En consecuencia, el

plan básico de gobierno propone que se realice una revisión a fondo de la función social de la información escrita y la que genera la radio, la televisión y el cine; así como una evaluación de los procedimientos y formas de organización de las entidades públicas y privadas que la producen, para que, al mismo tiempo que se refuerce y garantice la libertad o el derecho de expresión de los profesionales de la información, se fomente también la expresión auténtica; la confrontación de opiniones, criterios y programas entre los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones de científicos, profesionales y de artistas, las agrupaciones sociales y, en general, entre todos los mexicanos".

"En fin, en materia de información, la acción pública de los próximos años deberá orientarse a ensanchar la comunicación con la población a fin de hacer de esta actividad un auténtico instrumento de contacto popular y democrático. Un Derecho a la Información así concebido, evitará tanto el monopolio mercantilista como la información manipulada, y coadyuvará con eficacia para que el pueblo, prosiguiendo por el camino de la Revolución Mexicana, edifique en su integridad la democracia social". (181)

Aprobado el Plan Básico de Gobierno, el tema no fue vuelto a tocar. No es sino hasta el comienzo de los debates sobre la Reforma Política, cuando el Derecho a la Información es nombrado nuevamente.

El Presidente López Portillo se refiere en diversas ocasiones al Derecho a la Información, indicando que: "en el juego de la libertad

del Derecho a la Información y de la obligación de informar, está el futuro inmediato de nuestro perfeccionamiento".

"Por esta razón vinculamos el Derecho a la Información con la reforma política. Derecho a la Información que, claro, no se agota ni debe agotarse en la política; pero que es uno de los apoyos fundamentales para garantizar el proceso participativo en el que estamos empeñados". (182)

"Con motivo de la reforma política, sentimos la necesidad de garantizar constitucionalmente no ya el derecho individual a la expresión, sino el derecho social a la información que se plasma ya en nuestra Constitución, para expresar la convicción de que no basta la libertad para garantizar los valores de la convivencia. Si no garantizamos además, el derecho a informar y el derecho a ser informados, corremos el riesgo de empobrecer relativamente nuestra vida de relación". (183)

"Pobre es la libertad si carece de medios para ejercitarse. Enriquecer la libertad poniendo al alcance los medios de su expresión, es el derecho social a la información, derecho a informar y a ser informados. Lo vinculamos con la reforma política porque es fundamental. Si queremos hacer más participativo al pueblo de México en nuestros procesos democráticos fundamentales, repito, debemos informarlo respecto de las opciones políticas que tiene; pero pobre sería el empeño si al abrir las opciones no ponemos a su alcance los medios de su difusión". (184)

(182) Idem.

(183) Idem.

(184) Idem.

El 4 de octubre de 1977, el Presidente de la República envía a la Cámara de Diputados la iniciativa de ley de reforma política, y dentro de ésta se habla del Derecho a la Información:

"El carácter de interés público que en la iniciativa se reconoce a los partidos políticos, hace necesario conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo, y de proporcionar y suministrar el mínimo de elementos que estos requieran en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana".

"También se hace necesario garantizar (dice la iniciativa) en forma equitativa a los partidos políticos nacionales, la disposición de los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas de la sociedad. Para este fin, se estima conveniente establecer como prerrogativa de los partidos políticos, su acceso permanente a la radio y la televisión, sin restringirla a los períodos electorales".

"Esta prerrogativa de los partidos políticos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al Derecho a la Información, que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo sexto constitucional, que será básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y contribuirá a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad".

"Siendo los partidos (sigue diciendo la iniciativa) entidades fundamentales en la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación social, se traducirá en el mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará

plenitud la libertad de expresión y su correlativo Derecho a la Información".

"Por otra parte, la diversidad de opiniones expresadas de manera regular por los partidos políticos en medios tan importantes como son la radio y la televisión, sumadas a las de otras fuentes generadoras de información, contribuirán a que ésta sea más objetiva y a que la opinión pública al contar con una mayor variedad de criterios y puntos de vista esté mejor integrada". (185)

La reforma política es aprobada, y dentro de ella el artículo sexto constitucional queda adicionado de la siguiente manera: La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, a los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el Derecho a la Información será garantizado por el Estado".

Casi un año después, el 3 de octubre de 1978, el Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, habló en la comida de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, señalando que se trata de una "ley marco o referencia", y afirmó que el moderno Derecho, ha establecido este sistema de legislación, que constituye, por así decirlo un amplio marco de distintas disposiciones comprendidas en diversos ordenamientos, dando un sentido unitario a lo disperso y fijando así la directriz fundamental.

El Derecho a la Información, expresa el Secretario de Gobernación, es "un derecho social correlativo al derecho individual de li

bre expresión". (186)

En nuestros días, indica el funcionario, "no es posible confundir la libertad de expresión con el Derecho a la Información. La primera implica una abstención por parte del Estado, en tanto que el segundo lleva implícita la obligación por parte del Estado y de la sociedad de desarrollar las acciones necesarias para satisfacer los requerimientos del individuo". Y finaliza diciendo en esa parte de su intervención:

"Nadie tiene derecho en una sociedad plural a imponer dictados sobre la conciencia, ni el gobierno ni ningún grupo o poder, sea éste económico, social o cultural". (187)

Después de esa fecha se habló poco del Derecho a la Información, ya elevado al rango constitucional.

En la primera mitad del mes de diciembre de 1978, el Presidente López Portillo envió una carta al Secretario de Gobernación, en su calidad de Presidente de la Comisión Federal Electoral, para que convocara a audiencias públicas a fin de que, quienes tuvieran algo que decir sobre el Derecho a la Información, lo hicieran en el marco de la reforma política.

El 15 de diciembre de 1978, la Comisión Federal Electoral convoca a las audiencias públicas sobre el Derecho a la Información. Al dar a conocer la convocatoria, el Lic. Reyes Heróles afirma: "Todos sabemos que, con frecuencia se practica el mal derecho o el abuso

(186) Idem.

(187) Idem.

del Derecho a la desinformación o a la mala información. Lograr un derecho social a la información sano, saludable, fortalecerá sin lugar a dudas, la libertad de expresión de las ideas, la libertad de manifestación de las ideas". (188)

En su Tercer Informe de Gobierno, José López Portillo desaprobaba el manejo de la información con respecto al descontrol del Pozo Ixtoc 1 "Chantaje, Miedo y Mentira suplen a la información", señaló en su discurso. Después de diversas opiniones expresadas por personajes de la política nacional, se inauguran las audiencias públicas sobre el Derecho a la Imformación, el 21 de febrero de 1980.

El primero de abril de 1980, se lleva a cabo en México, la Segunda Reunión de Consulta de la Organizaciones Internacionales y Regionales de Periodistas. En ella se planteó un proyecto de código internacional de ética periodística en el cual uno de sus puntos señala: "El pueblo y los individuos tienen derecho a adquirir una visión objetiva de la realidad mediante una información comprensible y precisa, así como de expresarse libremente a través de los diversos medios de comunicación y cultura". (189)

Asimismo, en esta reunión se habló sobre el deber que tienen los periodistas para promover el acceso del público a la información y su participación en los medios. Igualmente, el deber que tienen de difundir una información objetiva de la realidad donde los hechos son

(188) Periódico El Día, sábado 16 de diciembre de 1978, la. sección, p. 4

(189) Segunda Reunión de Consulta de las Organizaciones Internacionales y Regionales de Periodistas, 1° al 3 de abril de 1980, Documento publicado por la Federación Latinoamericana de Periodistas, p. 3

recogidos conscientemente en su propio contexto, destacando sus conexiones esenciales y sin provocar distorsiones mediante énfasis improprios.

El 7 de junio de 1980 se celebró el Día de la Libertad de Prensa, y en una comida ofrecida a los periodistas, José López Portillo hizo afirmaciones. Manifestó que había que investigar y analizar si en la información existía deformación, manipuleo o colonialismo.

Invitó a los responsables de los medios de difusión a articular en el país una nueva filosofía de la comunicación que sea participativa, popular, democrática e igualitaria, que garantice a todos los sectores sociales el acceso a la información. Señaló además, que era fundamental la elaboración de una estrategia en donde el receptor inerte se convierta en emisor con derecho a expresarse, con el objeto de que la información que exista en México en la década de los ochentas, surja de un proceso en el que participe la mayoría mediante la expresión de sus ideas, en lugar del conocimiento de minorías iluminadas.

El 10 de agosto de 1980 Luis M. Farías, líder de la Cámara de Diputados apuntó: "Si no encontramos la manera de hacer compatible el disfrute de la libertad con la reglamentación de la información, preferiríamos no legislar".⁽¹⁹⁰⁾ De acuerdo al pensamiento de Manuel Buendía, lo que pasa simplemente es que el diputado Farías no quería legislar en la materia y deseaba mantener el asunto muy cerca de sí mismo, como si únicamente de él dependiera que la Cámara de Diputados procediera en este sentido.⁽¹⁹¹⁾

(190) López Ayllón, Sergio, op. cit., nota 106, p. 103.

(191) Citado en op. cit., pp. 103 y 104

En octubre del mismo año, el Subsecretario de Gobernación, González Guevara, se refirió al derecho, y de sus palabras se desprende que es decisión del gobierno expedir la ley reglamentaria. Señala en su concepción del Derecho a la Información que "El derecho a la libre manifestación de ideas, significa una posición pasiva del Estado -un no hacer de él-, permitiendo que las personas expresen su pensamiento, sus ideas sin censurarlas. El Derecho a la Información es una posición activa del Estado, que se manifiesta bajo dos aspectos:

1. Proporcionando información directamente, o a través de los medios que de él dependen;

2. Garantizando a los individuos la información que los medios privados deben proporcionarles, pero sin olvidar que este movimiento debe armonizarse con la libertad de expresión... en una relación en la que se compatibilicen libertades con responsabilidades". (192)

Dos meses después, la Coalición de Izquierda presentó una iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, que fue importante por las contribuciones que hizo; porque en gran parte era un proyecto viable y porque demostró a Farías que no tenía monopolio alguno sobre las ideas para legislar en la materia. En síntesis, podría afirmarse que se trata de una posición bastante moderada.

Entre las aportaciones importantes, estaba aquella que distinguía la política nacional de comunicación social respecto de la política del gobierno en materia de comunicación; sugería, asimismo, la creación de un Consejo Nacional de la Comunicación Social y un Registro Nacional de Medios.

Entre los conceptos de la exposición de motivos, podemos destacar el señalamiento que hacía respecto de que el resultado de las audiencias debería haber sido la elaboración de una ley, pero que por no haber sido así, las organizaciones políticas que forman la Coalición de Izquierda no comparten esa actitud, pues están convencidas que, mientras no se reglamente y no se establezcan límites a los monopolios que hoy manejan la comunicación como un derecho exclusivo de ellos, se aleja la posibilidad de tener una real democracia en México.

Señalaba a continuación que la información constituye un servicio público, y por ello los medios deberían ser considerados un servicio público. Establecía el estímulo a la difusión cultural, proporcionando a las instituciones de educación superior los medios necesarios para tal fin, así como la garantía que debería prestar el Estado a todos los sectores para la libre expresión de sus ideas. (193)

Al mismo tiempo, la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia de la República, por encargo del Presidente, elaboraba un Plan Nacional de Comunicación Social y un proyecto de ley reglamentaria del Derecho a la Información.

El proyecto, elaborado de manera interdisciplinaria es muy amplio y, partiendo de principios generales, construye las normas particulares para cada uno de los aspectos que comprenden la comunicación social. La realidad, sin embargo, echó abajo este trabajo.

La publicación del anteproyecto, en la revista Proceso, fue de gran interés, principalmente para quienes esperaban alguna indica-
(193) Cfr. op. cit., pp. 105 y 106.

ción presidencial sobre el asunto; pero llamó más la atención comprender los motivos del funcionario que dio a conocer el documento, sobre todo por las reacciones que se dan. En efecto, ni en la prensa ni en el número siguiente de Proceso apareció más información sobre el proyecto; tampoco hubo desmentidos o declaraciones oficiales. Se publicaron, en cambio artículos, notas y columnas que atacaron en forma violenta e inusitada el documento que ni era oficial ni se conocía completamente.

La revista Proceso, siguiendo su propia historia, publica en su número 257 una entrevista a la presidenta de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC) y señala:

"Los opositores del proyecto confunden la libertad de expresión con el derecho social a la información. No es extraño que los beneficiarios tradicionales de la comunicación arremetan contra un proyecto que pretenda poner las cosas en orden. Pasan por alto que lo que defienden es la libertad de pocos frente a muchos que permanecen en silencio". (194)

En el mismo número Enrique Maza menciona varios errores del proyecto, sobre todo en cuestiones que podrían implicar el uso de la censura, pero reconoce que es una tentativa seria de limitar el monopolio, de lograr la participación popular en la comunicación y hacer posible el derecho de todos a informar.

Lo que más llama la atención es el silencio de los medios que creían en la modificación del sistema de comunicación social, pero sobre todo de quienes elaboraron el proyecto.

Para finales de octubre, es reavivada la polémica sobre el Derecho a la Información, por declaraciones inesperadas de funcionarios del PRI, del candidato de ese partido a la presidencia. En efecto, Miguel de la Madrid expresó a un corresponsal de Proceso que: "Luis M. Farías no lo quiere (reglamentar) porque va de salida; yo sí lo quiero hacer y voy de entrada... no tengo una idea fija ni prejuicios al respecto, pero es necesario hacer un replanteamiento de los medios de comunicación". (195)

Carlos Salinas de Gortari en declaraciones aparecidas en "Uno Más Uno" el 28 de octubre, dijo que se mantenía la decisión de su partido de legislar sobre el Derecho a la Información.

Las editoriales de "Novedades" y "El Heraldó" se lanzan en su contra, sosteniendo que era inadmisibile que un funcionario del partido insistiera en algo que en definitiva "amenaza nuestra vida democrática y plural".

Junto con lo anterior, se insiste en la existencia de una conjura mundial contra las libertades de expresión e imprenta. Esta última idea es semejante a lo que sostiene la Sociedad Interamericana de Prensa y el pensamiento conservador de Estados Unidos.

No es, sino hasta el 15 de noviembre, mes y medio después de la publicación del anteproyecto, que Luis Javier Solana, Director de la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia, se pronuncia oficialmente sobre el asunto. Se entrega a los diarios una declaración que sólo "El Día" publica íntegramente, pues otros diarios publican párrafos bien seleccionados y otros, como "La Prensa", lo ignoran. El comunicado es amplio, preciso y moderado. En él se (195) Op. cit., p. 116.

observa una clara intención por reglamentar el artículo 6° constitucional. El pronunciamiento anterior produjo diversas reacciones tanto a favor como en contra.

Durante los meses de diciembre de 1982 y enero de 1983 se guardó silencio sobre el asunto, pero a principios de febrero se produjo un cambio sorpresivo: Solana es reemplazado en la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia por Francisco Galindo Ochoa, de quien eran bien conocidas sus tendencias conservadoras y su posición de línea dura. Este cambio fue interpretado como la terminación del largo debate, pues el nuevo coordinador manifestó desde el principio su decisión de conservar las cosas como estaban.

A partir de la destitución de Luis Javier Solana, señala López Ayllón, una serie de hechos que hicieron que el rumbo de los acontecimientos, en materia de comunicación social, niegue en la realidad todo lo que hubiera significado una adecuada reglamentación del Derecho a la Información:

El primero, la no existencia de criterios definidos para conceder permisos o concesiones en materia de radio y televisión; el segundo, que el gobierno decidió retirar su publicidad a las revistas "Proceso" y "Crítica Política", así como -valiéndose de un argumento sindical- sacar del aire al programa de radio "Opinión Pública".

El tercer problema es que el 22 de julio de 1982 se dio a conocer que la Secretaría de Comunicaciones y la empresa Televisa constituyeron 71 estaciones terrenas para la conducción de señales de satélites. El convenio estipuló la entrega de las estaciones a la Secre

taría, bajo la condición de que el contenido de las emisiones fuera materia de la empresa.

Días más tarde el Secretario Mújica y Emilio Azcárraga firmaron otro convenio para solicitar al gobierno de Estados Unidos la fabricación y lanzamiento de un satélite mexicano que comenzaría a operar en 1985. Aunque el gobierno federal sería el propietario del satélite, Televisa sería quien diera apoyo financiero al programa. López Ayllón siente que las implicaciones de lo anterior son muy graves, pues se sigue dando a una empresa comercial intervención en un campo que debería ser de la exclusiva competencia del gobierno federal. Tal como señala el anteproyecto, es la misma soberanía la que se pone en juego en estas cuestiones". (196)

A finales de noviembre de 1982, se convocó en Acapulco al Primer Foro Nacional por la Libertad de Expresión e Información Popular. El objetivo era promover "medidas inmediatas y concretas para la defensa de la libertad de expresión". El resultado del Foro fue la creación del "Foro permanente de defensa de la libertad de expresión". Se concluyó que debería nacionalizarse la radio y la televisión y crearse un marco jurídico que facultara el acceso de las organizaciones populares a los medios de comunicación social.

La última acción sobre la materia del gobierno de López Portillo, fue la expedición de un decreto que modificó el Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas, para quedar como Reglamento de Publicaciones y Objetos Obscenos. Se escribieron muchos artículos y desplegados que pedían su derogación, que ocurrió sólo 15 días más tarde, por considerarlo anacrónico, ambiguo y peligroso, pues consideraba

obscenos con gran amplitud infinidad de objetos y situaciones. Sergio López Ayllón sostiene que fue un período de indecisiones, acciones contradictorias y mucha tinta. (197)

Durante su campaña, Miguel de la Madrid, entonces candidato del PRI, hizo el siguiente pronunciamiento en Tlaxcala:

"Es cierto que no estamos totalmente satisfechos de la función que realizan los medios del Estado, tampoco de los concesionados. Me he pronunciado porque mantengamos un sistema mixto, porque uno totalmente nacionalizado implica serios riesgos, pero también serios problemas de eficiencia". (198)

El Plan Básico de Gobierno 1986-1988 hace sólo referencia genérica al Derecho a la Información.

Al comenzar el sexenio, uno de los primeros actos del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado fue derogar el decreto expedido por José López Portillo relativo a publicaciones y objetos obscenos, lo que causó la aprobación de la opinión pública.

Sin embargo, pocos días después, envió a la Cámara de Diputados una reforma al Código Civil que fijaba la responsabilidad por daño moral; otra, que creaba el delito de deslealtad de funcionarios. Ambas, en razón a la reacción de la opinión pública y de las fuertes críticas que recibió en la prensa, no fueron adoptadas en sus términos originales sino con importantes modificaciones.

(197) Cfr. op. cit., p. 122.

(198) Op. cit., p. 124.

Entre diciembre y marzo de 1983 hubo un endurecimiento del gobierno hacia el problema de las radiodifusoras universitarias y el de radio ayuntamiento de Juchitán. Por otra parte, hubo aparente indiferencia ante las acciones de Televisa, que puso en operación un canal cultural y celebró un convenio de cooperación con la UNAM.

El Plan de Comunicación Social hecho por la Secretaría de Gobernación, fue dado a conocer públicamente el día 25 de marzo. En su presentación se coincidió en que "era necesaria la reordenación institucional de la radio, el cine y la televisión para conseguir los objetivos del Estado".⁽¹⁹⁹⁾

El mismo día 25 de marzo aparecen en el Diario Oficial los decretos que crean los Institutos de la Radio, el Cine y la Televisión. Se explicó que el sistema de comunicación tendría como objetivos fundamentales, "afirmar la soberanía nacional, consolidar y desarrollar los valores que orienten la vida colectiva nacional; facilitar el apoyo a la educación y la cultura; descentralizar la comunicación; auspiciar la posibilidad de expresión de los grupos mayoritarios y con menos posibilidades de expresión de sus ideas; fortalecer y democratizar los medios de comunicación; apoyar con los medios el Plan Nacional de Desarrollo; impulsar la tecnología nacional de comunicación y fomentar la formación de recursos humanos".⁽²⁰⁰⁾

Se prevé aquí la utilización total del 12.5 % del tiempo que le corresponde al Estado en la televisión.

(199) Op. cit. p. 125.

(200) Idem.

El subsecretario de Gobernación, Javier Wimer, dijo que la filosofía del sistema descansaba en los artículos 3°, 6°, 7° y 27° constitucionales, a través de los cuales el Estado mexicano tiene la responsabilidad de garantizar una comunicación social abierta para preservar las libertades de los ciudadanos y de los grupos que conforman la sociedad. Por otro lado, el secretario de Gobernación destacó la importancia de que el gobierno haga del conocimiento público lo que piensa; funde y explique cómo actúa, y tenga la capacidad de informar por qué actúa de una u otra manera.

Los partidos de oposición señalaron que el plan se elaboró a espaldas de ellos mismos, de los trabajadores de los medios, de las organizaciones sociales, lo que convertía en unilateral, vertical y antidemocrático. Se dijo que sólo atendía a los intereses del gobierno.

El 14 de abril, en un desplegado aparecido en el diario "Uno Más Uno" y firmado por más de 250 organizaciones de diverso tipo, se declaraba instalada la Coordinadora Nacional del Foro de Defensa de la Libertad de Expresión e Información Popular. En dicho documento se analiza la situación actual de la comunicación y se le caracteriza como "una crisis estructural, que ha causado deterioro que los organismos tradicionales de control de masas sostiene que el gobierno y Televisa parecieran compartir el mismo proyecto de comunicación social; ante todo ello plantea el Derecho a la Información como un derecho a la comunicación popular caracterizado como el derecho de todos los sectores sociales a conocer criterios, datos y programas con base en los cuales se realizan los actos de gobierno, y entendido al mismo tiempo como acceso a los grandes medios de difusión masiva con

respeto irrestricto a cualquier forma de comunicación popular". (201)

El 13 de abril de 1983, un mes después de que se convocó al resto de la consulta popular, la Secretaría de Gobernación hizo lo propio con el Foro de Consulta Popular de Comunicación Social. Aquí habría que hacer notar el poco tiempo que se tuvo para presentar las ponencias, de las cuales se seleccionaron previamente las que iban a ser leídas.

Sin embargo, según datos oficiales, se recibieron 2020 ponencias, de las cuales 54 % fueron elaboradas por lo que se denominó sector profesional, académico y técnico; 10 % del sector privado (propietarios, concesionarios o empleados de confianza de los medios) y el restante 36 % por los sectores sociales y políticos.

En casi todas las mesas, el monopolio de la televisión fue atacado desde diversas perspectivas y con los enfoques más variados. Así mismo, se insistió hasta el cansancio en la necesidad de democratizar los medios y legislar en la materia. Cabe anotar que desde el punto de vista de Sergio López Ayllón, el problema se abordó en forma incompleta al llamar a consulta sobre cada medio en particular y no hacer un planteamiento general del uso de la información.

Siguiendo con su opinión, López Ayllón, sostiene que, "si el Gobierno quiere ser congruente, las conclusiones de los foros deben ser tomadas en cuenta, si bien el tiempo hace dudar que esto sea posible. El peligro está en que la realización del foro haya sido una manera de legitimar una decisión tomada con anterioridad.

(201) Op. cit., p. 127.

Sin embargo, permea en la conciencia de la sociedad la necesidad de poner en orden una materia cuya importancia crece día a día; en donde existen posibilidades creativas, pero también peligros de desintegración ya presentes. Ojalá el rumbo de los hechos apunte hacia nuevas perspectivas". (202)

b) POSICIONES SOBRE EL DERECHO A LA INFORMACION

1. Postura oficial.

En general, la posición oficial siguió una misma línea, a excepción de las eventuales contradicciones de Luis M. Farías, líder entonces de la Cámara de Diputados.

En octubre de 1975, el candidato del PRI a la Presidencia de la República, José López Portillo, en su discurso de la toma de protesta hizo referencia al Derecho a la Información. Afirmó que la libertad de expresión era inseparable del Derecho a la Información. Sostenía que "en un mundo en el que se multiplica y crece la influencia de los medios de comunicación social, el Derecho a la Información constituye un patrimonio del pueblo para rechazar los métodos enajenantes de la sociedad de consumo, consolidar el sistema de libertades y garantizar la efectividad de los procesos democráticos". (203)

Asimismo manifestaba que para hacer más operante la democracia de nuestro país, era indispensable esforzarse cada vez más en la participación, que es el mejor camino para compartir. Para ello es fun-

(202) Op. cit., p. 128.

(203) López Portillo, José, Discurso de toma de protesta como candidato del PRI a la Presidencia de la República, Palacio de los Deportes, México, domingo 5 de octubre de 1975, p. 5.

damental crear la condición básica: instruir, educar, informar y capacitar para participar. "Es esta, señala López Portillo, la urgencia de una democracia que sea social y no se quede al borde formal de las oportunidades iguales". (204)

Después de estos antecedentes, Luis M. Farías tiene a su cargo la dirección oficial sobre el Derecho a la Información. En sus primeras intervenciones previas a las audiencias, trata de definir su forma de pensar en relación al tema, mencionando que "si anhelamos el ejercicio y práctica de la democracia, es indispensable una amplia, oportuna y veraz información, que debe difundirse cuando los temas tengan un carácter de interés general". (205)

Toda información, como toda comunicación, encierra la existencia de un emisor y de un receptor. "Durante mucho tiempo se pensaba exclusivamente en el emisor y la libertad de expresión hacía referencia concretamente a quien emitía, a quien podía disponer de los medios para hacerlo, sin poner especial atención en quien recibía. El Derecho a la Información abre precisamente este aspecto, el de quien recibe la información". (206)

En la Primera Audiencia sobre el Derecho a la Información, se menciona que se pretende "exista un acceso real y efectivo del pueblo a los sistemas de comunicación social; para el Estado, el Derecho a la Información no consiste en ampliar las limitaciones a la libre manifestación de las ideas, sino en asegurar una garantía social de que todos estén oportunamente informados para conocer a tiempo las actividades del gobierno y de las organizaciones sociales, así como

(204) Idem.

(205) Revista Proceso, No. 176, febrero 1980, p. 17.

(206) Idem.

de los propios particulares, cuando los temas tengan carácter de interés para todos". (207)

Por lo anterior, Luis Marcelino Farías señala que, como en México el gobierno era la principal fuente informativa, se infería que la responsabilidad de garantizar el Derecho a la Información era precisamente de la autoridad y del gobierno. Comentó que "quien no es capaz de informar no es capaz de gobernar y en vista de todo esto es conveniente definir y en su caso reglamentar el Derecho a la Información". (208)

En declaraciones a la prensa, Farías hace ver que la información es consustancial a la democracia, ya que el ciudadano, para ejercer sus derechos y el gobierno para realizar sus funciones, requieren necesariamente estar informados. En cuanto a su concepto de información, señala que habitualmente se ha hablado de información, cuando tiene que ver con la prensa, y en épocas muy recientes, cuando se habla de la radio y la televisión; sin embargo, concibe a la información como algo más amplio y ya en algunos países, por información se entiende todo tipo de conocimiento, dato, constancia de hecho o de ideas, que entran no solamente a un mercado de servicios, como mera transmisión o enlace, sino que se consideran indispensables para la formación del consenso político y para el desarrollo cultural y educativo de todos los sectores sociales de un país determinado. Es claro que en este proceso no sólo intervienen el individuo y el Estado sino también los medios masivos de comunicación, que son los que actúan como intermediarios, pues tienen el derecho de recoger información y el deber de transmitirla.

(207) Primera audiencia pública sobre el Derecho a la Información, celebrada en México, D.F., 21 de febrero de 1980.

De estas ideas se deduce la intención gubernamental de reglamentar el Derecho a la Información, para hacer realidad una más efectiva y activa participación. Sin embargo, ante el peligro de limitar la libertad de expresión, los voceros oficiales argumentan que la reglamentación de este derecho no pondrá en riesgo la seguridad y la paz social, ni tampoco la libertad de expresión y la libertad de imprenta, en virtud de que tienen ya un largo historial en el Derecho Público Mexicano.

En la Primera Audiencia Pública, Farfías sacó tres conclusiones, que daban un poco de luz al todavía nebuloso y oscuro tema:

1. No se ha decidido aún si se reglamentará o no el Derecho a la Información.
2. En caso de reglamentarse tal disposición Constitucional, no se establecerán limitaciones a la libre manifestación de las ideas.
3. Si existe en la actualidad desinformación o falta de información y, siendo el gobierno la principal fuente informativa, la falla se encuentra precisamente en el sector público, conclusión por demás sensata que, sin embargo, abarca sólo la mitad de una necesidad de información; la otra está representada por la que proviene del sector privado.

En declaraciones posteriores Luis M. Farfías haría una afirmación que provocó múltiples comentarios e inquietudes. Reconocía que el Derecho a la información no sólo no se ha reglamentado sino que ni siquiera se había definido. La protesta surge de inmediato ante el hecho de haber adicionado a la Constitución un precepto sin haberlo definido de antemano. Esto parece suponer, y así lo sentimos nosotros,

que las audiencias públicas, en un intento por definir lo que es el Derecho a la Información pudieron haberse realizado previamente a la adición al artículo sexto constitucional, lo que hubiera dado más forma y posibilidad de llevar adelante su reglamentación.

Más adelante, Luis M. Farías, cuyo criterio reiteramos, es relevante puesto que de una manera u otra representa la forma de pensar del Estado Mexicano respecto a este tema, afirmó que la opinión y el criterio de los medios de difusión jamás serán cortados o limitados, debido a que son intocables y reiteró que "no está a discusión, ni podrá estarlo, la libertad de expresión y la libre emisión de las ideas". (209) Una vez más, Farías hace ver que no se pretende limitar la libertad de expresión; sin embargo, el temor principal obedece a que "existe una corriente dentro del propio aparato oficial, que apoya, propugna y presiona para que bajo el argumento de una democratización a la información, se reglamente el Derecho a la Información, otorgando al Estado instrumentos jurídicos para ejercer actitudes de censura y control sobre los medios de comunicación". (210)

En la tercera audiencia regional expresó el Lic. Rafael Corrales Ayala, Secretario de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados que "si reglamentamos el Derecho a la Información, lo haremos con el espíritu de nuestra Carta Magna, para que lejos de lesionar la libertad de expresión, contribuya a robustecerla... Necesitamos cuidar los tesoros morales, espirituales e históricos de México, uno de los cuales es la libertad de opinar, criticar y discrepar". (211)

(209) Cuarta Audiencia Pública sobre el Derecho a la Información.

(210) Idem.

(211) Tercera audiencia pública regional celebrada en "El Agora", Veracruz, México, 17 de mayo de 1980.

Luis M. Farías vuelve a afirmar, en la cuarta audiencia pública regional, que es posible compaginar el Derecho a la Información y la libertad de expresión, derechos aparentemente encontrados que se dan en nuestra sociedad. "Buscamos, explicó, al inaugurar la audiencia, la mejor forma de hacerlo, para que las libertades queden garantizadas y los derechos vigentes... Pero si advertimos que la reglamentación del Derecho a la Información afecta la libertad de expresión, preferimos que no se legisle sobre ese derecho". (212)

Al abundar sobre este tema, Farías expuso que era indispensable atender a los intereses de todos: el interés del Estado, al sagrado principio del Derecho del Hombre, y también a los intereses legítimos de los medios que transmiten, que conducen esa información. Se busca que todas las libertades coexistan; que la libertad de uno, no impida la libertad del otro; que coexistan pacíficamente, y que el Estado vigile que todas ellas se ajusten, se puedan realizar y puedan vivir juntas.

En la clausura de esta audiencia, Farías repitió "que por desear seguir viviendo en un Estado de Derecho, buscamos luces para la elaboración de una Ley reglamentaria, eficaz y justa, que no lesione la legítima libertad". (213)

Al término de la décima quinta audiencia y en entrevista de prensa, Farías señala que "hay un número crecido de personas que simpatizan con la idea de una reglamentación de la parte final del artículo sexto constitucional. Hablamos de reglamentación en sentido lato. Se trata, claro, de una ley reglamentaria, no de una reglamentación,

(212) Cuarta audiencia pública regional, celebrada en Hermosillo, México, el 1° de junio de 1980.

(213) Idem.

porque nosotros no tenemos facultades para reglamentar. Eso compete al Ejecutivo". (214)

El 21 de julio de 1980, Farías resumió, durante la VI audiencia regional, las reglas de juego que establecería la reglamentación del Derecho a la Información.

"Derecho a no ser molestado a causa de sus opiniones, derecho a investigar o recabar información, derecho a investigar opiniones, derecho a difundir información y derecho a difundir opiniones... Que queremos reglamentar y ordenar, y ordenar no quiere decir limitar ni impedir. Queremos encontrar cauces para que el fenómeno informativo se dé con libertad, con eficacia, para bien de todos los mexicanos". (215)

Con estas últimas afirmaciones, Farías parecía suponer que la decisión de reglamentar el derecho había sido tomada, pero no se dijo nada conciso. No se había dado ninguna respuesta en ningún plan de acción específico resultante de estas audiencias públicas. El tema se fue silenciando poco a poco y tiempo después se tomó la determinación de no reglamentar el Derecho a la Información.

2. Postura de la iniciativa privada.

La iniciativa privada, en su mayoría representantes de los medios de comunicación, se manifestaron en contra de la reglamentación del Derecho a la Información, ya que perciben ciertas tendencias de manipulación, en perjuicio de la libertad de expresión.

(214) Revista Impacto, No. 1583, México, 2 de julio de 1980, p. 16.

(215) Sexta audiencia pública regional celebrada en Monterrey, México, 21 de julio de 1980.

a) Miguel Alemán Velasco, quien fungía como vicepresidente ejecutivo de Televisa, el 9 de enero de 1979, expuso a "Excélsior" su punto de vista:

"¿Reglamentar el Derecho a la Información? Supone, en principio, mediatizar su ejercicio, condicionarlo, sujetarlo. Y es un derecho que atañe a la sociedad, que por tanto está ya caucionado en el espíritu mismo de la Constitución y en la normatividad establecida en los códigos derivados de ella... Un Estado democrático no puede prescindir de la libertad de prensa sin correr el riesgo cierto de cambiar radicalmente su fisonomía política; en otras palabras, no puede conculcar esa garantía sino al precio de dejar de ser democrático, porque los Estados democráticos viven bajo un régimen de opinión pública, y ésta los sustenta". (216)

b) Regino Díaz Redondo, director general de "Excélsior", declaró:

"Esta institución defenderá el libre ejercicio del Derecho a la Información que asiste a nuestra sociedad, tratar de reglamentar ese derecho sería equiparar la información a una mercadería regida por normas de calidad, como los bienes y servicios que vigila la Secretaría de Comercio...

"Ya el Estado, a través de la Constitución General de la República y los códigos derivados de ella, norman la conducta de la sociedad. Tratar de encasillar el ejercicio de la libertad de expresión en un código de normas de calidad, constituiría un grave error, pues

(216) Rodríguez Baños, Roberto, Opresivo normar la información, Excélsior, México, 9 de enero de 1979, sección A.p.p. reportaje.

su práctica no podría concebirse sin el automático atropello de la libertad y las garantías que la propia Constitución otorga a los ciudadanos en lo individual y en organizaciones de diversa índole..."

"Reglamentar el derecho a la información significaría, por ejemplo, escribir una receta invariable para que la Secretaría de Educación Pública informe cómo aplicará su presupuesto por programas, invalidando toda acción no contenida en esa receta para que la Secretaría proporcione dicha información cada vez que le sea requerida." (217)

c) Para Gabriel Alarcón, director de "El Heraldo de México", la reglamentación del Derecho a la Información entraña diversas implicaciones, y su gravedad puede ser tal que, aún cuando el actual gobierno no tenga ese propósito, encasillar en un reglamento lo correspondiente a este tema, puede ser usado en un futuro para amordazar a los medios de difusión independientes. Literalmente señala:

"No es una indiscreción decir que, en una plática tenida con el Secretario de Gobernación, él me aseguró que el gobierno no pretende el control de los periódicos. Así lo creo. Pienso que no existe en la actual administración interés alguno en encajonarnos. Sin embargo, ¿cómo se podría garantizar que el reglamento no será desvirtuado en lo futuro, para caer en vicios? Vicios, que por supuesto, afectarían a los propios medios de difusión, pero en mayor y más trascendente medida al desarrollo social del país". Y pide "que nos dejen como estamos. A la fecha, la única limitante que tienen los periódicos en el país es la que se deriva del respeto a la Constitución, a los derechos de terceros. Un diario independiente, como el

(217) Un error encasillar la libertad de expresión: Regino Díaz Rondo, El Heraldo, México, 10 de enero de 1979, sección A, p. reportaje.

mío, tiene que pugnar porque la información fluya libremente. Cada periodista, cada redactor, cada comentarista, tiene sus propios juicios, que el periódico publica, pero no tiene derecho a tergiversar..."

"Sí, creemos en la función social de los periódicos, mantenemos la tesis, que refrendamos todos los días, de que los periódicos deben servir a la sociedad. Por eso nos preocupa la posibilidad de que, a mediano o largo plazo, se les amordace. Pero hay otro aspecto: los periódicos no pueden publicar absolutamente todo, por falta de espacio, porque deben establecer un equilibrio que se da con el manejo de la publicidad. Por ello creo también en la independencia de criterios de los editores al seleccionar el material que publican..."

"Si se censura la información, ¿cómo podrá darse la confrontación de ideas de la cual aflore la luz para formar opinión pública? Por ello la petición es una, basada en una premisa: Nuestra única guía es la Constitución. Ella protege los derechos de todos. Entrar en complicaciones de reglamentación es, en el caso del Derecho a la Información, poner en peligro la vigencia de lo que se pretende defender. Es mejor que nos dejen como estamos". (218)

d) José Pagés Llergo, director general de la revista Siempre, dice:

"El Derecho a la Información es una cosa rara...Es como si le muestran a uno una fotografía nebulosa y le dicen a uno que eso es Venus". Sin embargo, agrega: "No quiero entrar en polémicas. No tengo nada que decir sobre eso. Esa cosa del Derecho a la Información

(218) Derecho a la Información o Mordaza, Excélsior, México, 10 de enero de 1979, sección A, p.p. reportaje.

no acabará en nada. Simplemente echaron una bomba sin saber por qué ni para qué".

Y agrega: "Pasado un lapso lo eludirán. Lo soslayarán a su debido tiempo. Todo el mundo discute algo que no se ha definido. Reyes Heróles, en realidad no ha dicho nada. En lugar de que el gobierno esté preocupándose por eso del Derecho a la Información, son los periodistas los que deben preocuparse por todo esto de la información, autoanalizándose, autocriticándose, depurándose constantemente. Y concluyó: ¿Para qué hablamos más?". (219)

3. Postura de Intelectuales y Grupos de Oposición.

A los intelectuales los consideramos dentro de los grupos de oposición, en virtud de que no favorecen a ninguna de las dos posturas analizadas anteriormente; critican y censuran a ambos. Son grupos que, por su fundamentación ideológica, apoyan y promueven la transformación de las estructuras económicas, políticas, sociales y culturales, para conseguir un cambio a fondo de la sociedad. Son instituciones que velan por una igualdad social y una igualdad de oportunidades para culturizarse e informarse. Defienden, generalmente, una socialización de los medios de producción e impugnan el sistema hegemónico propuesto por la ideología dominante.

La primera garantía social que debe otorgar el Estado es la de informar responsablemente sobre sus propios actos, la de los funcionarios y la del propio gobierno, afirmó el presidente de la

(219) Difuso el Derecho a Informar, Excélsior, México, 13 de enero de 1979, sección A, p. 13, reportaje.

Junta de Gobierno de la Universidad Nacional Autónoma de México, Enrique González Casanova, el 9 de octubre de 1979, al mencionar que: "...no hay que confundir la libertad de expresión y pensamiento con la libertad de información y crítica, aunque naturalmente se relacionan". Añadió: "Es muy peligroso desde el punto de lo democrático y lo republicano, que el gobernante ejecutivo o sus secretarios, critiquen a la información, porque es inherente a ellos el ejercicio del poder público, pero es legítimo, por necesario, desde el punto de vista republicano, que el funcionario responsable esclarezca cualquier información que se desvirtúe, de manera tal que se considere que ese hecho daña al conocimiento público de la realidad nacional. Si la crítica a la información es reprochable por lo anterior, la censura que hay en la sociedad limita el desarrollo de la conciencia nacional".

Finalmente, González Casanova dijo que "en una República la responsabilidad del gobierno no es sólo de los funcionarios que tienen a su cargo el poder, sino que es responsabilidad de todos los ciudadanos". (220)

El 9 de octubre de 1979, el secretario general del Partido Popular Socialista declaró al periódico "El Día" que se ha pretendido evitar que en el país florezcan las condiciones para que el pueblo sea legítima y debidamente informado.

Los intereses económicos quieren seguir usando el derecho a la manipulación, más que el Derecho a la Información y luchan porque

(220) Que los gobernantes critiquen a la información es muy peligroso. El Día, México, 9 de octubre de 1979, sección A, p. 3, nota.

imperen las decisiones y los intereses de una minoría sobre los de la mayoría; agregó además que "...los medios de comunicación deben abrirse a los medios políticos, ya que quienes pueden dar su opinión sobre los problemas nacionales son los dirigentes políticos y no los empleados o locutores de las radiodifusoras y televisoras... Es indudable, siguió diciendo el entrevistado, que a nuestro pueblo se le ha permitido conocer sólo la información que nos cocina el imperialismo a través de sus agencias internacionales.

Por otra parte, se combate particularmente o se deforman las luchas de los pueblos del mundo por su libertad, por su independencia, por el progreso social y su decisión de acabar con las conciencias coloniales o neocoloniales. Se combate, también, con la información deformada el interés de los países de construir una sociedad más justa, naciones donde sean los propios pueblos los que decidan su destino y su progreso.

Las noticias, en su mayor parte, se orientan a desinformar a la clase trabajadora y a las masas populares de lo que sucede en los países socialistas y se deja informar sobre los grandes avances científicos y tecnológicos, culturales y sociales; por el contrario, se trata de dar una información equivocada respecto al nivel y forma de vida de los pueblos socialistas...

En lo nacional se dan los mismos hechos... se destaca la nota roja, en lugar de dar información cultural y educativa y orientación al pueblo". (221)

La intención de que el Estado intervenga más en los medios de

(221) Brito, Jesús, Existe el derecho a la manipulación, no a la información: Jorge Cruickshank, El Día, México, 9 de octubre de 1979, sección A, p. 3, nota.

comunicación fue interpretada por los partidos políticos PAN, PDM y PARM como "una escalada tenebrosa tendiente a aniquilar la libertad de expresión, de opinión y de prensa, característica de países totalitarios. Así mismo consideraron que de realizarse eso, indudablemente que se manipularía la información, y por lo tanto habría un control irrestricto, prácticamente, de la opinión pública, que terminaría con las aspiraciones de democratizar al país".

En efecto, José Angel Conchello, de Acción Nacional, precisó que la "muy peligrosa escalada contra la libertad de expresión, acabaría con los derechos individuales del pueblo de México...". Recordó que la izquierda seguramente aplaudiría esa idea, debido a que cualquier cosa que rehuya las libertades, la aplauden, porque para ellos es más fácil apoderarse de un gobierno totalitario, que de uno donde sí las hay. Y agregó: "la intención del PPS, PCM y PST es estar siempre contra las libertades, prueba de ello, son las na ciones socialistas en donde la libertad de prensa no se conoce ni siquiera en el nombre".

Conchello Dávila apuntó que el problema, en caso de reglamentarse el Derecho a la Información, está en el hecho de "quién será el que diga cuál es la verdad de todas las verdades que se digan".

Subrayó que por "una supuesta garantía social no se puede matar una garantía individual, porque eso es atentatorio contra la libertad y propio de países totalitarios".

Por su parte, el dirigente del Demócrata Mexicano, diputado Gumersindo Magaña, señaló que "el control de los medios de comunicación no es propio de un sistema democrático, sino de un régimen

socialista en donde se manipulan y dirigen. Este es el riesgo que corremos. Catalogó como una actitud demagógica la exigencia de que el Estado intervenga en los medios de comunicación, porque eso sólo nos llevará a la manipulación y al control. El Derecho a la Información, abundó, debe estar fundamentado en que los funcionarios públicos informen al pueblo de sus actividades y no que se pretenda maniatar a la prensa".

Rubén Rodríguez Lozano, secretario general del PARM, explicó por su lado, que el derecho a informar "no es un favor del sector público, sino una conquista del pueblo. Cualquier intento de control, asentó, se aparta de los preceptos constitucionales. Por ello, el Auténtico de la Revolución Mexicana defenderá el Derecho a la Información dentro de la libertad de expresión". Y reiteró: "fuera de ella no puede haber información correcta, sino una información dolosa e interesada".

El vocero oficial del Partido Popular Socialista, Francisco Ortiz Mendoza, consideró que el Estado debe tener una mayor participación en los medios de comunicación, a la vez que anunció que ese Partido solicitará la nacionalización de los programas de radio y televisión. (222)

Raúl Jardón, vocero oficial del Partido Comunista Mexicano se manifestó porque las agencias internacionales de noticias sean controladas, a fin de que en el caso de México no se desvirtúe lo que

(222) González, Víctor A., Rotunda negativa de partidos políticos ante esa posibilidad, El Heraldó, México, 11 de octubre de 1979, sección A, p. 2, nota.

realmente ocurre en sus transmisiones al extranjero. Se pronunció en favor de su inmediata reglamentación. (223)

A su vez, los catedráticos universitarios, Mendizábal y Eloorriaga, dijeron que primero debe definirse qué es información y qué es comunicación; señalaron que "lo único que ha sido perturbado es la comunicación, por lo que deben actualizarse las leyes de imprenta y de radio y televisión". (224)

Reglamentar el Derecho a la Información implica violar la Constitución, que en sus artículos sexto y séptimo consagra las garantías de libre expresión de las ideas, expresó el doctor Ignacio Burgoa Orihuela, profesor de la Facultad de Derecho. Agregó que sobre el Derecho a la Información se ha despertado un debate que no tiene sentido, ya que con base en el artículo 7 Constitucional, las autoridades del Estado pueden aplicar las limitaciones conducentes, sin necesidad de expedir una ley reglamentaria.

"El Congreso de la Unión, como cuerpo legislativo federal, sólo puede reglamentar el Derecho a la Información cuando se ejercite en la cinematografía, en la radio y la televisión, pero la imprenta es intocable". Y señaló que "el Congreso no tiene competencia para expedir ordenamiento alguno que norme los actos informativos a través de la imprenta, cuya libertad no puede coartarse por ninguna ley, según lo ordena enfáticamente el artículo 7 Constitucional". (225)

(223) Reglamentar el Derecho a la Información no será instrumento para coartar la libertad. El Universal, México, 13 de octubre de 1979, sección A, p. 8, nota.

(224) "Ningún sector debe controlar los medios de información", El Sol de México, México, 13 de octubre de 1979, sección A, p. 10, nota.

(225) Se violará la Carta Magna con el Derecho a la Información: Burgoa, Novedades, México, 31 de octubre de 1979, sección A, p. 10, nota.

Así mismo, el doctor Burgoa Orihuela señaló que según el principio que enseña que "donde la ley no distingue no se debe distinguir", el Derecho a la Información debe tratar sobre cualquier materia con la amplitud con que constitucionalmente se preve. Por ende, expresó, si tal derecho se limita para hacerlo operante sólo en ciertas cuestiones, la ley que lo restringiera sería contraria al mismo artículo 6 Constitucional. Al hacer mención a la radio y a la televisión, el catedrático universitario señaló que el Congreso tiene la facultad y el deber de orientarlos hacia objetivos que atiendan los intereses generales del pueblo, en el ámbito económico y cultural, y evitar que se fomente el consumismo.

Pero para ello, afirmó: "no hay necesidad de expedir una ley especial sobre el Derecho a la Información en radio y televisión, basta con que se reformen las leyes respectivas. En estas reformas, añadió el doctor Burgoa, también se puede establecer que no se protituyan las esencias morales y culturales de México, exigir que los artistas y locutores respeten el idioma, que se dé más tiempo a programas culturales, que se fomente el arte". Después, con respecto a la imprenta, reiteró: "reglamentar el Derecho a la Información en este medio que también incluye a los libros, implica un atentado contra la cultura, porque ésta no puede existir sin libertad de expresión de pensamiento. Sería un retroceso cultural de México reglamentar la imprenta. Las dictaduras comienzan por reglamentar la imprenta, advirtió". (226)

Raúl Cremoux, afirma que "mil detalles en nuestra vida cotidiana harían suponer que contamos con información y que el derecho a la misma lo hemos venido ejerciendo de manera constante y natural. Pero nada, aparentemente, amenaza hoy esa condición informativa, luego entonces ¿por qué tanta discusión? El Derecho a la Información ya consagrado en el artículo sexto de la Constitución, ofrece, entre otras facetas, la posibilidad interpretativa de que todos, según sus necesidades y capacidades, puedan beber en las fuentes de cualquiera, de toda la información y el Estado tendría la tarea de mantener incontaminadas esas vastas aguas. De este modo, tal derecho se antoja como una acción de control, por parte de cualquier ciudadano, sobre los poderes públicos y privados. Es excepcional que la Constitución de algún país no contenga el derecho a la libertad de expresión; pero es todavía más extraño encontrar que esté reglamentado". (227)

Heberto Castillo, se refiere al Secretario de Gobernación al inaugurar la XXI Semana de la Radio y la Televisión, quien dijo que el Derecho a la Información es "una extensión y complemento de la garantía individual de la libertad de expresión".

Pudiera entonces considerarse que lo adecuado es reglamentar la libertad de expresión y no a su extensión o complemento. Al día siguiente el subsecretario de Gobernación, Rodolfo González Guevara, rectifica: "No se trata de reglamentar el Derecho a la Informa

(227) Cremoux, Raúl, Informadores contra informados, Uno Más Uno, México, 4 de diciembre de 1977, artículo.

ción, sino de expedir una ley que permita operar, en la práctica, el principio establecido en la Constitución". Para calmar los ánimos de los informadores se dice reglamentar, pero con otras palabras.

Continuando con el autor que venimos citando, asegura que: "Desinformar y no otra cosa es lo que hacen la televisión y la radio día y noche al transmitir sólo lo que conviene a los empresarios. ¿Cuándo transmiten opiniones e informaciones por ejemplo de las organizaciones políticas de izquierda, cuándo de los sindicatos independientes? ¿Quién puede impedir la censura que imponen estos medios concesionados a particulares a las noticias contrarias a los intereses de los patrones? ¿Cómo es posible, en estas condiciones, estar informados objetivamente sobre lo que ocurre en la nación y en el mundo?"

"¿A quién pueden servir las estaciones de radio y la televisión que viven de la venta de tiempo de transmisión a las más grandes empresas transnacionales?..."

"El verdadero problema ahora no es que haya censura oficial, que la hay, y es negativa, como toda censura. El problema verdadero es que los concesionarios de la radio y la televisión ejercen su propia censura, y no hay manera, ni puede haberla, de que se les reclame el incumplimiento de la Constitución que garantiza la libertad de expresión..."

"Mantener la concesión que les fue otorgada por el Estado de perpetuar la violación a la libertad de expresión consagrada en la Constitución..."

"Por ahora quienes tienen libertad cabal de expresión son los patrones". (228)

Por último, Horacio Labastida, al referirse al Derecho a la Información, menciona que: "...se estableció recientemente en nuestro Código Fundamental como un derecho a todos los mexicanos, por el sólo hecho de ser mexicanos; y como un derecho de todos los extranjeros o asilados en México por el sólo hecho de estar en territorio mexicano. El derecho a la información es un derecho social, de tipo universal y no clasista, como ocurre con el derecho campesino o el derecho obrero, y la sociedad organizada en Es tado es quien tiene el deber de satisfacer el derecho a la información de todos y cada uno de sus miembros..."

"El Derecho a la Información exige que el aparato comunicativo que lo hace posible no pertenezca a ninguno de los intereses creados de la sociedad, puesto que de este modo se impedirá que tal aparato se ponga al servicio de las fuerzas dominantes tanto en el interior del país cuanto en las relaciones internacionales. El problema es más complejo porque en nuestro caso las dependencias económicas y sociales impregnan los sistemas comunicativos de las ideas, doctrinas, teorías y propósitos que tienden a reproducir y acrecentar esas dependencias implicadas en las relaciones de colonialidad e imperialidad. En nuestro medio, como en cualquier otro país de niveles semejantes, la declaración y realidad del Derecho a la Información, es decir, a la toma de conciencia polí-

(228) Castillo, Heberto, Libertad de expresión, ¿para quién?, El Universal, México, 19 de octubre de 1979, p. 5, artículo.

tica, depende de la creación de condiciones que impidan el manejo exclusivo de los medios de la comunicación y el predominio, en estos medios, de los grandes intereses políticos, sociales y económicos de los núcleos internos y externos del poder... Del mismo modo que en el pasado liberal el Derecho a la Información triunfó sobre el absolutismo en el porvenir social, el Derecho a la Información triunfará sobre los poderes dominantes". (229)

4) Postura de la Iglesia y de los trabajadores

El Arzobispado Mexicano se pronunció contra todo tipo de reglamentación de los medios de comunicación, ya que ello iría en perjuicio de las libertades individuales. El sacerdote Juan Francisco López Félix, vocero de la Arquidiócesis de México, tras señalar lo anterior, dijo que "en la medida en que los medios de difusión sean más libres, en ese orden se difunden mejor los valores del hombre y consecuentemente, el Evangelio. Dijo que cuando algún medio de información difama a alguna persona, hay leyes que pueden ser aplicadas; pero ello es muy diferente, a que se pretenda controlar lo que debe ser publicado". (230)

El cardenal y arzobispo primado de México, monseñor Ernesto Corripio Ahumada, precisó que "el Derecho a la Información es irrestricto, una garantía fundamental del hombre, y la mejor reglamentación que pueden tener los medios masivos de comunicación es la conciencia de los informadores... La función de los medios

(229) Labastida, Horacio, Algunas reflexiones en torno al derecho a la información, El Día, México, 5 de enero de 1979, sección A, p. p. , artículo.

(230) Juárez, Adán, El Episcopado contra la reglamentación, El Heraldó, México, 14 de octubre de 1979, sección A, p. 14, artículo.

de comunicación es la de ser conductores objetivos de información y orientación y no la de provocar distorsiones que surgen con la distorsión de los hechos". (231)

Arturo Romo, cetemista, externó su convicción de que no existe ningún organismo social al cual se haya perjudicado más por la deformación de la información, el mal uso de los medios de comunicación, que al movimiento obrero, debido a la estructura monopólica de buena parte de los medios de comunicación y los intereses no precisamente nacionalistas a que sirven. "Los medios de comunicación son esenciales para los trabajadores en su determinación de no permanecer como espectadores ante los grandes problemas que afectan al país y en su lucha por cambiar las estructuras injustas". (232)

También entrevistado, Angel Olivo Solís, vicepresidente del Congreso del Trabajo, declaró que "el derecho a la información es un derecho del pueblo, al que pertenecemos como clase obrera, el cual necesita tener una voz informativa veraz". Hizo notar que la mentira de que los salarios influyen decisivamente en los precios, se debe a que no contamos con una reglamentación que obligue a los medios de comunicación masiva, en manos del gran capital, a ser veraces. (233)

(231) Vázquez, Liliana, El derecho a la información es irrestricto: Corripio Ahumada, Excélsior, México, 24 de octubre de 1979, sección A, p. 28, nota.

(232) Brito, Jesús, La deformación de la información afecta sobre todo al trabajador, El Día, México, 22 de octubre de 1979, sección A, p. 10, nota.

(233) Idem.

Los diputados campesinos Heberto Barrera, Fidel Herrera Beltrán, Norberto Aguirre Palancares y Carlos Robles, entrevistados durante una reunión en la CNC, estuvieron de acuerdo en lo siguiente:

"Es necesaria la reglamentación, para que tanto los informantes como los informadores, brinden al pueblo una información sin manipuleo con fines personales". (234)

(234) "Ningún sector debe controlar los medios de comunicación", El Sol de México, México, 13 de octubre de 1979, sección A, p. 10, nota.

CAPÍTULO VI

ANÁLISIS JURÍDICO Y REGULACIÓN LEGAL DE LA INFORMACIÓN POLÍTICA

Si la libertad y la igualdad son, como se asegura, las dos bases fundamentales de la democracia, cuanto más completa sea esta igualdad en los derechos políticos, tanto más se mantendrá la democracia en toda su pureza.

Aristóteles.

CAPITULO VI
ANALISIS JURIDICO Y REGULACION
LEGAL DE LA INFORMACION POLITICA

a) ANALISIS JURIDICO Y REGULACION LEGAL EN MEXICO

Los capítulos anteriores fueron expuestos, principalmente, desde un punto de vista teórico político, por lo que la finalidad de este último será la de referirnos al aspecto legal del uso de los distintos medios de comunicación por los partidos políticos, como un medio para fortalecer nuestra democracia.

En la iniciativa de Ley sobre Reforma Política, fechada el 4 de octubre de 1977, el entonces Presidente de la República hizo referencia al derecho que tienen los partidos políticos de usar la radio y la televisión, en los siguientes términos:

"El carácter de interés público que en la iniciativa se reconoce a los partidos políticos, hace necesario conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo, y de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que éstos requieran en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana. También se hace necesario garantizar en forma equitativa a los partidos políticos nacionales, la disposición de los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas de la sociedad. Para este fin, se estima conveniente establecer como prerrogativa de los partidos políticos, su acceso permanente a la radio y la televisión, sin restringirlo a los períodos electorales".

"Esta prerrogativa de los partidos políticos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al Derecho a la Información, que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo sexto constitucional, que será básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y contribuirá a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad".

"Siendo los partidos (dice la iniciativa) entidades fundamentales en la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación social se traducirá en el mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará plenitud la libertad de expresión y su correlativo Derecho a la Información".

En el Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977, se introdujo la única modificación que se ha hecho al artículo 6° de la Constitución, que fue el añadir la expresión final "el Derecho a la Información será garantizado por el Estado".

La redacción completa del artículo 6° constitucional, es la siguiente:

"La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; el Derecho a la Información será garantizado por el Estado".

Este artículo consagra la libertad de expresión, garantizando a todo individuo que se encuentre en nuestro país, la posibilidad de

expresar libremente su pensamiento. La libre expresión es necesaria para la existencia de un sistema democrático, en donde la soberanía reside en el pueblo y en el que las autoridades sólo pueden hacer aquello que el pueblo les ha facultado en la Constitución.

Ignacio Burgoa sostiene que "la libertad constitucional de expresar ideas debe incluir necesariamente la libertad constitucional de utilizar libremente todos los medios de expresión, sean palabras o conductas, en cuanto puedan difundir ideas. Y esto incluye necesariamente también los medios masivos de difusión. Pues sería absurdo, en la sociedad contemporánea, que sólo la palabra hablada o escrita en forma individual estuviera constitucionalmente protegida, dejando al arbitrio o monopolio de las autoridades el uso, a su antojo, de los medios masivos de comunicación modernos, como son la prensa, la radio y la televisión". (235)

En la época del ágora y el foro, de la comunicación interpersonal directa, aparece la libertad de opinión, como la forma más antigua de un Derecho a la Información. El surgimiento de la imprenta produce el nacimiento de la libertad de expresión, que es considerada en las primeras Declaraciones de los Derechos Humanos como formulación más afinada de un Derecho a la Información. La aparición sucesiva de otros medios de comunicación masiva, tales como el cine, la radio y la televisión, así como el abuso de todas las propagandas en vísperas de la guerra, contribuyeron a crear la necesidad de un Derecho a la Información.

(235) Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, 17a.ed. México, 1983, p. 664.

El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, establece que "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".

Del texto transcrito se observa que el Derecho a la Información es complementario de una serie de derechos públicos subjetivos que concurren en la libertad de expresión del pensamiento por medios escritos u orales, pues, como dice José María Desantes, citado por Ignacio Burgoa, tales derechos pueden considerarse como integrantes de un Derecho a la Información, que específicamente involucra los siguientes derechos: el de no ser molestado a causa de las opiniones que se emitan; el de investigar informaciones y opiniones; el derecho a investigar y recibir informaciones y opiniones y el derecho a difundirlas. (236)

Ignacio Burgoa, menciona que "el Derecho a la Información es un aspecto complementario del derecho público subjetivo que tiene como contenido la libertad de expresión del pensamiento por medios escritos, orales o por cualquier otro signo de exteriorización de las ideas". (237)

La misma posición es compartida por Regino Díaz Redondo, al afirmar que la libertad de expresión y el Derecho a la Información "son complementarios y no se pueden concebir separados. Simplemente dejan

(236) Op. cit., p. 659.

(237) Op. cit., p. 671.

de constituir un derecho social cuando en su ejercicio se violan principios éticos y se lesionan los intereses superiores de la sociedad y su célula básica, que es la persona humana". (238)

En cuanto a la naturaleza jurídica y a los sujetos del Derecho a la Información, el entonces líder de la mayoría parlamentaria, Luis M. Farías, dijo que por quedar incluido dentro de capítulo que conocemos como de Garantías Individuales, es un derecho público subjetivo; "Todo derecho presume una obligación correlativa y cuando hay alguien que puede demandar y exigir un derecho, es porque hay por otro lado alguien que está obligado a cumplirla; a eso le llamamos sujeto pasivo del derecho subjetivo". (239)

Dentro de las Garantías Individuales el titular es siempre la persona, el individuo; y el sujeto pasivo lo es el Estado. "En el caso de la información se da una doble garantía: el Derecho a la Información, y el derecho a ser informado; uno de carácter individual y otro de carácter social". (240)

Aquí además, se presenta otro aspecto sobre el cual debemos llamar la atención: no sólo participan el individuo y el Estado sino que también debemos reconocer la existencia de intermediarios, que son los medios masivos de comunicación. Que por un lado tienen el derecho de recoger información y por el otro el deber de transmitir

(238) Un error encasquillar la libertad de expresión: Regino Díaz Rendón, El Heraldó, México, 10 de enero de 1979, sección A, p. reportaje.

(239) Miranda, José y Trinidad Ferreira, Angel, Audiencia sobre el Derecho a la Información, El Sol de México, México, 12 de sept. de 1979, p.p. nota.

(240) Idem.

la. Todos los que participan en este complejo problema de la información, contraen una seria responsabilidad social: la de ser veraces. Ignacio Burgoa también se refiere a un derecho subjetivo público, "ya que se previene como complementario o paralelo del que estaba en la libertad de manifestación de las ideas, o sea, que forma parte del contexto de las llamadas garantías individuales instituidas en el capítulo primero de la Constitución".⁽²⁴¹⁾

Al referirse a los titulares de las citadas garantías, el profesor universitario hace alusión a "toda persona física o individuo, toda persona moral de derecho privado o social, toda entidad de índole política y, en general, todo sujeto que se halle en la posición de gobernado, es titular del derecho público subjetivo consistente en que el Estado garantice la información, incluyendo a los extranjeros, salvo que se trate de la materia política".⁽²⁴²⁾

Por último, Eduardo Andrade Sánchez alude a dos tipos de garantías contenidas, simultáneamente, dentro del artículo que nos ocupa: "Una de carácter individual, que plasma lo que técnicamente se denomina un derecho público subjetivo, correspondiente a lo que hemos denominado la libertad de expresión. Otra de tipo social, contenida en la última parte del texto del precepto que preserva derechos de la sociedad y que sintetiza bajo el rubro de derecho a la información.

"Si la libertad de expresión (continúa Andrade Sánchez) es por esencia un derecho público subjetivo, el derecho a la información constituye un derecho público colectivo, es decir, se trata de una garan-

(241) Burgoa, Ignacio. Op. Cit. nota 235. p. 666.

(242) Idem.

tía de carácter social que atribuye al Estado la función de asegurar para todos los integrantes de la sociedad la recepción de una información oportuna, objetiva y plural". (243)

Se ha escrito poco sobre la protección procesal del Derecho a la Información, ya que es un tema que implica serias dificultades por lo ambiguo del texto constitucional y por la falta de una reglamentación que haga realidad su ejercicio efectivo y que prevea los aspectos procesales que permitan medios rápidos y eficaces para casos de violación.

Ignacio Burgoa comenta que las leyes que rijan los medios de comunicación masiva como el cine, la radio y la televisión pueden canalizar o encauzar su manejo y proyección, de tal forma que, con apoyo en las disposiciones conducentes, las autoridades estatales pueden impedir que su uso ocasione alguno de los fenómenos que lesionen el interés social, que radica en evitar algún daño o perjuicio de cualquier índole a la comunidad, en lograr, para ésta, algún beneficio, en resolver los problemas colectivos o en satisfacer cualquier necesidad pública; debiendo señalar que las decisiones que al efecto emitan son susceptibles de revisarse constitucionalmente a través del juicio de amparo. (244)

La doctrina ha aclarado que la violación de los derechos humanos trasciende la esfera del sujeto y tiene repercusión social, y más aún si éstos tienen un contenido económico, social o cultural, como es el derecho a la información, por lo que su desconocimiento afecta a toda la comunidad.

(243) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, UNAM, México, 1985, pp. 19 y 20.

(244) Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit., nota 106, pp. 202 y 203.

Así, Sergio López Ayllón señala que "la protección del Derecho a la Información debe considerarse en sentido amplio. Esta comprende no sólo los instrumentos que tutelen el ejercicio de los derechos humanos en general, sino también -en tanto las consecuencias del Derecho a la Información se extienden en forma de cascada sobre todo el ordenamiento jurídico- es necesario considerar los casos en que a través del proceso ordinario y la justicia administrativa se logra indirectamente la protección". (245)

La protección de la justicia federal en caso de violación al Derecho a la Información, se enfrentaba a serias dificultades por lo ambiguo del texto constitucional, sin embargo hoy en día es menos complicado, debido a que la Convención Americana de Derechos Humanos celebrada en San José, Costa Rica el 24 de noviembre de 1969 y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que entró en vigor el 23 de marzo de 1976 (Resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General de la ONU, 16 de diciembre de 1966) de los cuales México es signatario, contienen una formulación más exacta de su contenido.

En efecto, el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, sostiene que:

- "1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

(245) López Ayllón, Sergio, op. cit., nota 106, pp. 202 y 203.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previas censuras sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
 - a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
 - b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa, con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitación a la violencia o cualquiera otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional". (246)

(246) Székely, Alberto, Instrumentos fundamentales de Derecho Internacional público, tomo I, UNAM, México, 1981, p. 285.

Por su parte, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, expresa:

- "1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
 - a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás.
 - b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas". (247)

Tomando en cuenta el contenido de los convenios internacionales, distintos tribunales colegiados de circuito de nuestro país han emitido resoluciones que se refieren al derecho a la información y que constituyen precedentes.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos la resolución dictada en el Amparo en revisión 217/78. Radio Olin, S.A., y con agraviados. Una mayoría de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Secretario: Gregorio Valencia Bracamontes, que dice:

(247) Op. Cit., p. 252.

"En cuanto a que la Secretaría de Comunicaciones es la única autorizada que cuenta con conocimientos suficientes para determinar si es o no de-interés social que funcione determinado número de radiodifusoras, debe decirse que es una pretensión insostenible de los responsables, pues, en primer lugar, las dejaría al margen del análisis de la constitucionalidad de sus decisiones en ese aspecto, lo que sería violatorio del artículo 103, fracción primera, de la Constitución Federal y, en segundo lugar, dejaría al arbitrio de los gobernantes el uso de uno de los medios más importantes para la difusión de las ideas, lo que sería dejar a su arbitrio o aún a su capricho o interés de la libertad de expresión, lo que sería claramente violatorio del artículo 6° constitucional, pues si el Estado tiene la obligación de proteger el Derecho a la Información, implícito ya en todo sistema democrático en que el voto de los ciudadanos debe ser un voto informado y no un voto a ciegas, ese derecho implica la obligación de no entorpecer el uso de los medios de difusión masivo de ideas y prohíbe que el Estado se erija en guardián tutelar de la cantidad o calidad de medios de difusión que en su propio criterio estima que debe existir en el país, como si paterualmente pudiese controlar la cantidad y calidad de las ideas". (248)

Al respecto Sergio López Ayllón sostiene que "la existencia de resoluciones mencionadas es extraordinaria, pues implica que en principio el Derecho a la Información puede ser protegido vía amparo, aún sin reglamentación. Por otro lado, y mientras ésta no exista, las sentencias de los tribunales determinarán el contenido y el cauce del ejercicio del derecho, tal y como ha sucedido en Italia y España". (249)

(248) Op. cit., nota 245, p.p. 202 y 203.

(249) Op. cit., p. 204.

La protección y ejercicio del Derecho a la Información puede realizarse también, en forma indirecta, a través del proceso ordinario y de la justicia administrativa.

Así, Sergio López Ayllón asevera que "en la medida que de hecho y derecho se establezcan relaciones jurídicas informativas en infinidad de campos, el proceso ordinario -civil, mercantil, penal y laboral- sirve como medio para proteger y ejercer indirectamente el Derecho a la Información. Pensemos, por ejemplo, en los derechos de autor; contratos con órganos, agencias o empresas informativas; delitos de información o la participación de los trabajadores en los medios de comunicación".

"Por otro lado, continúa Sergio López Ayllón, en la medida que el Estado es sujeto de obligaciones específicas en materia de información, las controversias que en este ámbito se susciten pueden resolverse por medio de recursos administrativos y aún por vía del proceso jurisdiccional ante tribunales administrativos. Piénsese, por ejemplo, en el acceso a la documentación administrativa o imposición de sanciones administrativas". (250)

En cuanto al aspecto de la responsabilidad, sigue diciendo Sergio López Ayllón, "Responsables pueden ser tanto el Estado, los profesionales de la información, las empresas informativas, agencias noticiosas y, en general, cualquier sujeto del derecho. La responsabilidad puede ser administrativa, civil o penal, según el sujeto y la materia. En los dos primeros casos se busca, en principio, la restitución del derecho violado y, sólo en caso de que no sea posible, la reparación patrimonial o moral. Esta última presen (250) Idem.

ta dificultades, pero debe tomarse en cuenta que el Derecho a la Información no siempre tiene un contenido patrimonial, por ejemplo, en el caso de injurias o difamación. Por esta razón, deben buscarse medios reparadores que en todo caso estén establecidos en la ley. Por ejemplo, los derechos de réplica, rectificación, etcétera". (251)

Nuestra Constitución garantiza el derecho a la libertad de expresión en su artículo 6° en forma general y en el 7°, que establece la libertad de escribir y publicar obras sobre cualquier materia. Textualmente dice: "Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito."

"Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos".

Por su parte el artículo 41 constitucional, señala: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente es

tablecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

"Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

"En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos, para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales".

El texto del primer párrafo del artículo 41, apareció por primera vez en la Constitución de 1857 en términos idénticos al actual. Se conservó intacto en la Constitución de 1917 y así se mantuvo hasta el 6 de diciembre de 1977 en que fue adicionado.

La adición establece la naturaleza de los partidos políticos como "entidades de interés público", menciona sus objetivos o fines, sus prerrogativas fundamentales y su derecho a participar en las elecciones federales, estatales y municipales.

Los párrafos cuarto y quinto son los que nos interesan para los fines de esta tesis. En efecto, en su párrafo cuarto, la Constitución establece el derecho al uso de los medios de comunicación social, que seguramente ayudará a elevar la información y educación política del pueblo, al darle a los partidos políticos acceso permanente a los diversos medios informativos para difundir, entre otras actividades, su ideología, principios y programas.

Por la disposición contenida en el párrafo quinto, el Estado dotará a los partidos políticos de recursos materiales y financieros tales como propaganda, vehículos, locales en todo el país, y dinero en efectivo. Estas reformas, al dotar a los partidos políticos de los instrumentos político-económicos para que puedan realizar con eficiencia su labor, permitirá a los partidos contar con una mayor presencia en la vida política nacional, fortaleciendo nuestra democracia.

En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial del Código Federal Electoral, se establece que "El perfeccionamiento de la vida democrática, como mandato constitucional y como valor fundamental de la sociedad mexicana, reclama revisar y renovar permanentemente las normas y procedimientos que regulan la participación del pueblo en la vida política y la integración de la representación nacional para fortalecer y preservar la voluntad del electorado". (252)

"Consolidar a la democracia, avanzar en ella, perfeccionarla, es acción que se funda en el consenso mayoritario y se refleja en la

(252) Exposición de Motivos de la Iniciativa de Código Federal Electoral, enviada por el Presidente Miguel de la Madrid al H. Congreso de la Unión, México, 3 de noviembre de 1986, p. I.

creación de nuevos instrumentos legales. En los momentos en que el país se transforma, la democracia mexicana requiere también ensancharse y permitir nuevas y mejores formas de expresión".

"México es producto de su historia, nuestras instituciones políticas tienen sus antecedentes en nuestras luchas libertarias. Nuestra filosofía política es síntesis de nuestra cultura, tradiciones, geografía, de nuestros valores y de nuestra convicción de ser libres e independientes. Nuestras leyes no se establecen para el día de hoy, no legislamos por moda o para unos cuantos. Nuestras instituciones jurídicas toman en cuenta el desarrollo histórico de México y la perspectiva de su proyecto nacional". (253)

"En 1977 (seguimos con la exposición de motivos) se reguló por primera vez en forma sistemática en nuestro derecho electoral lo referente a los partidos políticos. Esta circunstancia condujo a abandonar la denominación de Ley Electoral, para introducir una nueva denominación, "Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales", que englobase todos los temas contenidos en la norma, manteniéndonos en la misma línea de pensamiento y toda vez que se introduce a nuestro derecho electoral un Tribunal de lo Contencioso, la amplitud de las materias contenidas, hace aconsejable utilizar una nueva denominación, la de Código Electoral, puesto que este término define a un cuerpo de disposiciones referentes a una rama del derecho; cuerpo que, integra sus diferentes materias.

(253) Op. cit., p. 22.

"Por otro lado, la denominación debe contener de manera primaria, el ámbito espacial de validez y a continuación el ámbito material de validez; por lo mismo, propongo que se denomine Código Federal Electoral". (254)

El objeto del citado Código, que una vez aprobado por el H. Congreso de la Unión fue promulgado el 23 de diciembre de 1986, se establece en el artículo 1º, que se encuentra redactado en los siguientes términos:

"Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos, y reglamentan los artículos constitucionales relativos a los derechos y obligaciones políticos electorales de los ciudadanos, a la organización, función, derechos y obligaciones de los partidos políticos nacionales y a la elección ordinaria y extraordinaria de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación". (255)

La fracción sexta del artículo 45 del Código en mención, señala que es obligación de los partidos políticos "editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral".

Consideramos de importancia el que los partidos políticos cuenten con órganos de expresión, a través de los cuales se puedan conocer sus principios, programas, las actividades que realizan, etc., que les permitan aumentar el número de partidarios y ganar a la opinión pública.

Las funciones de la propaganda política, dice Sergio López Ayllón,

(254) Op. cit., pp. 9 y 10.

(255) Publicado en el Diario Oficial de la Federación, México, 12 de febrero de 1987.

"Son básicas para la vida social. Utilizada correctamente es un instrumento en la discusión pública sobre realidad y proyecto político de las distintas opciones, y puede ser un elemento importante tanto en la argumentación y crítica racional, como al posibilitar la participación consciente del ciudadano en la vida pública". (256)

La fracción octava del citado artículo, dentro de las obligaciones de los partidos políticos, establece la de "publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, la plataforma electoral mínima que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate".

Es importante que el ciudadano conozca el programa que un partido político proyecta para una elección, en el que se ofrezcan respuestas a los problemas en debate, con el objeto de que pueda votar por la opción que considere más conveniente y de esta forma participar en la configuración del gobierno.

Dentro del artículo 48, fracción I, encontramos la prerrogativa de los partidos políticos nacionales de "tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión".

Mediante este artículo, los partidos políticos podrán disponer de manera permanente de tiempo en la radio y la televisión para difundir sus principios, tesis, programas, así como los análisis y opiniones que formulen en relación a los problemas de la sociedad, y no únicamente durante los períodos electorales. Lo ante-

rior tiene el objeto de hacer llegar sus mensajes más amplios a núcleos de población situados en todo el territorio nacional y lograr que por dichos medios se expresen de manera regular diversas opiniones que, aunadas a otras, ofrezcan a la opinión pública nuevas fuentes de información, con distintos criterios y puntos de vista. Así, el ciudadano tendrá más elementos para informarse y así delinear sus criterios políticos.

El artículo 49 indica que "Las prerrogativas de los partidos políticos, en materia de radio y televisión, tendrán por objeto la difusión de sus bases ideológicas de carácter político, económico y social que postulen, la libre expresión de las ideas, en los términos del artículo sexto constitucional y de las leyes de la materia, y las acciones que pretendan tomar para realizar sus principios, alcanzar sus objetivos y las políticas propuestas para resolver los problemas nacionales".

De acuerdo al Código comentado, los partidos políticos gozarán de un tiempo de 15 minutos mensuales en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, del tiempo total que le corresponde al Estado y a participar conjuntamente, en un programa especial que será transmitido dos veces al mes por los medios de comunicación mencionados, bajo la coordinación de la Comisión de Radiodifusión. Estos tiempos de transmisión de los partidos políticos tendrán preferencia dentro de la programación general para el tiempo estatal.

La duración de las transmisiones será incrementada en periodos electorales y en todo tiempo la Comisión de Radiodifusión, conside

rando las experiencias y los estudios técnicos que realice, podrá solicitar la ampliación de los tiempos asignados en la radio y la televisión a los partidos políticos, así como la frecuencia de sus transmisiones en estos medios de comunicación.

Su artículo Segundo Transitorio, menciona: "Queda abrogada des de esta fecha, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, del 28 de diciembre de 1977 y sus reformas y derogadas las demás disposiciones que se opongan al presente Código".

Al no contar aún con un conjunto de normas reglamentarias de las disposiciones del Código Federal Electoral, relativas, entre otros aspectos, a la integración y funcionamiento de los organismos electorales, a la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales y al registro y prerrogativas de los partidos y asociaciones políticas, se hace necesaria la observancia del Reglamento de los Organismos Electorales y Previsiones para la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, siempre y cuando no se opongan al Código Federal Electoral.

Entre otras disposiciones de dicho Reglamento, nos interesa para los efectos de este trabajo, el señalar que los partidos políticos tendrán igualdad de condiciones para el ejercicio de sus prerrogativas.

Los partidos políticos serán dotados de los recursos y medios correspondientes para la edición de su publicación mensual y la de carácter teórico trimestral, de una partida que destinarán al sostenimiento de un cuerpo técnico para el ejercicio de las pre-

rrogativas en materia de publicaciones y uso de la radio y la televisión, así como de un número mínimo de carteles y folletos para que el electorado cuente con la información básica sobre los candidatos que éstos postulen.

Como se puede observar, a través de las distintas disposiciones jurídicas que regulan a los partidos políticos en México, se les han ido otorgando a éstos más prerrogativas, de tal manera, que pueden competir en igualdad de circunstancias con otros partidos políticos, para la consecución de sus objetivos políticos. Esperamos, que se continúe con la misma tendencia, para que alcancen mayores conquistas políticas, en beneficio de nuestra democracia.

b) LEGISLACION COMPARADA

La comunicación difiere de una sociedad a otra, de acuerdo no sólo con su grado de desarrollo, sino también con sus valores y tradiciones culturales, sociales, económicas y políticas.

Un punto de vista soviético, sostenido por Yasen N. Zasursky, decano de la Facultad de Periodismo de Moscú y Yuri I. Kashler, periodista soviético, consiste en que la información moderna desempeña una función de gran importancia en la sociedad socialista. En efecto, su objetivo es coadyuvar al progreso económico y cultural del país, a la consolidación de los lazos de amistad entre los pueblos y al florecimiento de las cualidades morales más altas del hombre susceptibles de contribuir al desarrollo armonioso de su personalidad.

Tras el triunfo de la Revolución de octubre de 1917, la propiedad privada de la prensa y de los otros medios de información quedó abolida en la Unión Soviética en beneficio de la propiedad común. La Constitución de la URSS establece la libertad de prensa y la libertad de expresión. "Ambas están además garantizadas en la práctica. En efecto, el suministro de papel y la impresión de libros, periódicos y revistas, así como las emisiones de radio y de televisión, se hallan a disposición de los trabajadores y de sus organizaciones. Existen revistas y otros órganos de prensa publicados por organizaciones del Partido, sindicatos, asociaciones femeninas, agrupaciones de jóvenes, uniones de escritores y artistas, "colectivos" científicos, fábricas, granjas estatales, etcétera. Hay realmente una prensa destinada a los trabajadores y los sistemas de información se hallan al servicio del pueblo. En otras palabras, la libertad de prensa para la mayoría está garantizada". (257)

La propagación de las ideas racistas está prohibida y penada por la ley. Tampoco hay lugar para los intereses comerciales de cualquier tipo que sean. Lenin escribía: "En todos los países capitalistas, la libertad de prensa consiste en comprar periódicos, comprar periodistas, comprar y fabricar la opinión pública en beneficio de la burguesía". (258)

En la sociedad socialista las nociones de libertad y responsabilidad son inseparables.

(257) Zasursky, Yasen N. y Kashler, Yuri I., Un punto de vista soviético, El Correo de la UNESCO, marzo 1976.

(258) Idem.

Por su parte, William G. Harley, presidente emérito de la Asociación Nacional de Profesionales de la Radiodifusión Educativa de los Estados Unidos, habla acerca de los medios de información y so ci ed a d a d a d e desde un punto de vista norteamericano.

"Uno de los rasgos tradicionales más importantes que caracterizan a los países industrializados de Occidente, es la creencia de que una prensa libre es indispensable para el gobierno democrático de la sociedad. Es la base esencial del derecho de los pueblos al conocimiento necesario para poder gobernarse a sí mismos". (259)

La prensa libre, considerada no sólo la prensa escrita sino ta m bi én la audiovisual, desempeña tres funciones principales en un sistema de gobierno democrático. En primer lugar, funciona como fuente esencial de información, proporcionando la materia prima mediante la cual los individuos pueden formarse su propia opinión y adoptar sus decisiones. La prensa es un medio siempre disponible para todo aquel que desee estar informado de la actualidad, tener conciencia de lo que le rodea y de lo que le espera y elegir entre diversas opiniones contradictorias respecto de las cuestiones que interesan a todo el mundo.

Por otro lado, la prensa llama el interés del público. Ella es la que puede explicar las cuestiones complejas y conseguir que no se agrave la incomprensión de las realidades fundamentales de nue s tr a s o c i e d a d a d a d e.

(259) Harley, William G., Un punto de vista norteamericano, El Correo de la UNESCO, marzo 1976.

El papel informativo de la prensa es, pues, un elemento fundamental del proceso político democrático. Esa función comprende no sólo la difusión de las ideas generalmente aceptadas, sino también de los puntos de vista minoritarios, los cuales con el tiempo, pueden convertirse en la opinión de la mayoría.

En segundo lugar, una prensa no amordazada realiza un papel de control, informando de las actividades del gobierno a la manera de un mediador entre éste y los ciudadanos.

Por último, la prensa funciona de enlace entre el Estado y los ciudadanos. Actuando a manera de caja de resonancia, permite a éstos formular abiertamente críticas, agravios o sugerencias.

Otra función básica de los medios de información modernos en el campo político consiste en ofrecer a los electores la oportunidad de ver y escuchar a los candidatos y de presenciar de una manera viva a través de aquellos las sesiones de los órganos legislativos o administrativos del Estado, de los municipios, de las instituciones privadas, etcétera.

Aparte de sus funciones en relación con el sistema político, la prensa libre desempeña un importante papel en el terreno social, cultural y económico.

Los sistemas privados y públicos de radiotelevisión coexisten en numerosas sociedades occidentales. Las cadenas privadas viven gracias a la publicidad. Esta, como instrumento de fomento de un mercado libre y de crecimiento económico, se utiliza para dar a conocer gran número de bienes y de servicios, originando así el

mercado de masa que permite disminuir los costos de producción y de distribución.

Aunque su objetivo es el beneficio, los medios de comunicación privados estiman que desempeñan una función más alta, en cuanto que actúan de custodios de los derechos del pueblo y en que son capaces de formular una crítica constructiva de la acción gubernamental. Además, para poder conservar su rentabilidad comercial, tienen que competir entre sí para ganarse la confianza del público y alcanzar un alto nivel de calidad si no quieren perder sus clientes. Los ingresos por publicidad les ayudan a mantener su independencia y a aguantar las presiones del gobierno y de los grupos de intereses; además posibilitan la creación por los empresarios privados de un gran número de periódicos, de revistas y, en determinados países de estaciones de radio.

Esta multiplicidad de los medios de información libres e independientes es una garantía de que ninguna persona o grupo dentro de la sociedad podrá imponer su voz. Así, el pluralismo informativo constituye un fuerte respaldo para una sociedad libre y democrática.

"Cualesquiera que sean los peligros que pueda entrañar la concentración de los medios de comunicación en manos privadas, tal fenómeno resulta menos peligroso que el dejar en manos de la burocracia gubernamental el poder de decir lo que se debe y lo que no debe decirse". (260)

(260) Idem.

En las sociedades occidentales, las funciones de los medios de comunicación progresan y se desarrollan a medida que progresa la tecnología de la comunicación.

Cabe hacer mención, a manera ejemplificativa de la legislación vertida en algunos países respecto a la materia que nos ocupa. (261)

A) Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

El artículo 125 de la Constitución Soviética de 1936, postula el Derecho a la Información o de prensa, o de expresión sin cortapisas al pensamiento, pero a condición de que éste sea sujeto a una ideología determinada que es la socialista.

Allí, la libertad del ejercicio de estos derechos se circunscribe a la entrega de los materiales y medios para trabajar de quienes se dedican a la información; "la prensa, está controlada por el Estado que es el dueño de los periódicos y las agencias noticiosas, y en la radio y la televisión, sólo se otorga una hora diaria de transmisión para notas locales a cada Estado asociado a la Unión". (262)

Por su lado, el artículo 50 de la Constitución del 4 de octubre de 1977, menciona: "De conformidad con los intereses del pueblo y a fin de fortalecer y desarrollar el régimen socialista, se garantiza a los ciudadanos de la URSS la libertad de palabra, de prensa, de reunión, de mitin y de desfiles y manifestaciones en la vía pública.

(261) Los textos constitucionales vigentes en este rubro, han sido consultados en: Daranas, Mariano, Las Constituciones Europeas, Editora Nacional, Madrid, 1979. tomos I y II.

(262) Op. cit., nota 176.

"El ejercicio de estas libertades políticas se asegura mediante la concesión a los trabajadores y a sus organizaciones de edificios públicos, calles y plazas, la amplia divulgación de informaciones y la posibilidad de utilizar la prensa, la televisión y la radio".

B) En Estados Unidos, el sistema es similar al italiano, que se describirá más adelante de manera amplia. Los periódicos y los periodistas están sujetos a las leyes generales, y las personas pueden utilizar los medios para exponer lo que piensan.

C) En la Gran Bretaña la prensa se basa en los fundamentos del Estado de Derecho, y no sobre el reconocimiento de un derecho específico. La prensa no tiene privilegios especiales, sino la misma libertad que un particular, para hacer o decir lo que quiera con la condición de no violar la ley. (British Press, 1970). La censura fue abolida por el Parlamento en 1963, y a partir de entonces la prensa se rige por las leyes generales.

"En Inglaterra la prensa está sometida a la legislación común; es decir, que los ingleses no han necesitado nunca leyes especiales de prensa para regular un derecho que consideraron siempre tan normal como los demás derechos fundamentales del hombre". (263)

D) En Francia, la libertad de expresión y de imprenta, data del año de 1881, en que fue emitida la "Ley 1881", en la cual queda definido el derecho que tiene todo ciudadano a emitir o publicar libremente sus pensamientos y a no ser perseguido por ello.

Posteriormente se emiten la "Ordenanzas de 1944", en la cuales queda prohibido el monopolio de la prensa; es decir, se prohíbe que una sola persona u organización posea más de un periódico. Esta disposición no se obedece totalmente, "porque en la actualidad sí existe una gran empresa en la zona de Lyon, que es poseedora de varios periódicos de tirajes en conjunto superiores al millón de ejemplares". (264)

Francia tiene muchas leyes que han ido consagrando los diversos derechos en materia de prensa, de libertad de pensamiento y de opinión. Recientemente lo vasto de la legislación francesa a este respecto, ha ido conduciendo a los juristas y legisladores a definir una nueva rama del Derecho: el Derecho a la Información.

Es Francia otro de los países que tienen en su legislación, aún no en su Constitución, previsto el Derecho a la Información.

Es curioso observar, en este caso, lo que apuntamos arriba. En Francia, diferentes legislaciones han ido llevando a los franceses a concretar una idea del Derecho a la Información, tema por demás delicado, tomando en cuenta que con él se camina al filo de la navaja y se puede caer en una velada o abierta censura. Hasta ahora,

en la Constitución francesa no ha sido aún incluida con el precepto del Derecho a la Información.

- E) Italia cuenta con una ley que establece el Derecho a la Información, pero su ejercicio está regulado por las leyes generales. El artículo 21 de la Constitución de la República Italiana estipula que "todos tendrán derecho a manifestar su pensamiento, de palabra, por escrito y por cualquier otro medio de difusión".

En su primera parte: Diritti e Doveri dei Cittadini (derecho y deberes de los ciudadanos) la Constitución determina éstos, y dispone que la prensa y sus miembros quedarán sujetos a las leyes generales, para los casos de publicación de artículos, noticias e informaciones que atenten contra la moral, el país o la honra de alguien.

"En estos casos, cuando alguien se siente ofendido por algo que se ha publicado, la ley prevé la requisa de la edición del periódico en donde se ha publicado algún libelo, en claro acto de defensa del honor de alguien. También la ley expresa el derecho de respuesta, como en la ley de imprenta de México, en el que el diario está en obligación de publicar el resultado de un juicio por libelo, o bien a requerimiento del ofendido. Esta es una forma italiana de ejercer del Derecho a la Información". (265)

F) Alemania Occidental también tiene consagrado el Derecho a la Información; así, el artículo 5° de la Constitución del 23 de mayo de 1949, expresa:

1. Cada uno tendrá derecho a expresar y difundir su opinión por la palabra, el escrito y la imagen, y a informarse en las fuentes de acceso general. Se garantizan la libertad de prensa (Pressefreiheit) y la libertad de información a través de la radiofonía y del cinematógrafo. No se podrá establecer la censura.
2. Estos derechos no tendrán más límites que los preceptos de las leyes generales, las disposiciones legales para la protección de los menores y el derecho al honor personal.
3. Serán libres el arte y la ciencia, la investigación y la enseñanza. La libertad de enseñanza no exime, sin embargo, de la lealtad a la Constitución".

G) Es en España, que emerge de años de sordida dictadura -en que el sometimiento de la prensa y la opinión pública era total-, en donde se comienza a hablar del Derecho a la Información con mayor profundidad.

Con su Estado de Derecho en vías de consolidación, los juristas han empezado a preocuparse por la búsqueda de las leyes que rijan el funcionamiento de una prensa que en los albores de la libertad ha tomado matices de libertinaje.

A la sombra de la discusión de la Ley de Prensa de 1966, que parcialmente fue derogada, se conjuntaron opiniones que llevaron a una final concentración de éstas, que los juristas españoles llamaron Derecho de la Información, en el cual se englobó todo, incluso el derecho subjetivo a la información.

Los españoles afirmaban que el Derecho de la Información era una invasión del derecho público en lo privado, encuadrando en este último al propio derecho. Y asentaban: "Esta cabal invasión del derecho público en el privado es una intromisión manifiesta de la administración en la vida privada de las personas físicas y jurídicas que constituyen el universo informativo desde el punto de vista de la acción profesional, de su trabajo específico, como tarea humana, es lo que viene a constituir el campo propio y las líneas maestras del nuevo Derecho a la Información". (266)

Luego de expresar que este derecho descansaba sobre la concentración de otras leyes: imprenta, estatuto del periodista, ley de radiodifusión, estatuto de la publicidad, anotaba que éstas serían concentradas para proteger un derecho subjetivo: el Derecho a la Información. Después de varias discusiones, los españoles llegaron a una definición más o menos clara del Derecho de la Información, "es aquel conjunto de normas jurídicas, que tiene por objeto la tutela, reglamentación y delimitación del derecho a obtener y difundir ideas, opiniones y hechos noticiosos, todo por fuentes propias o especialmente a través de los medios sociales de comunicación conocidos u otros que pudieran ser inventados en el futuro". (267)

Como podrá verse, los estudios concluían en la determinación primaria de un Derecho de la Información, como un todo, que concentraría todas las disposiciones dispersas en materia de libre

(266) Idem.

(267) Idem.

expresión del pensamiento libre.

En el artículo 20 de la Constitución del 31 de octubre de 1978, se encuentran disposiciones completamente nuevas de la historia política española y novedosas en relación a la mayoría de los textos constitucionales vigentes en Europa en esa fecha, por cuanto representa, en el plano concreto de la libertad de expresión y emisión del pensamiento la superación de la concepción clásica del Estado como ente neutro frente al libre juego de las fuerzas sociales:

"1. Se reconocen y protegen los derechos:

a) Al expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.

c) A la libertad de cátedra.

d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.

3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes

del Estado o de cualquier ente público y garantizará el ac
ceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos sig
nificativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de
las diversas lenguas de España.

4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los dere
chos reconocidos en este Título, en los preceptos de las le
yes que lo desarrollan y especialmente, en el derecho al ho
nor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección
de la juventud y de la infancia.
5. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, graba-
ciones y otros medios de información en virtud de resolu-
ción judicial."

CONSIDERACIONES FINALES

La comunicación -diría yo- engendra la sociedad; pero también le da forma y contenidos. Sin una comunicación democrática no puede haber sociedad democrática.

Manuel Buendía.

Consideraciones finales

Como hemos visto en el desarrollo de esta tesis, el Derecho a la Información es una condición de nuestra democracia, ya que constituye una fórmula eficaz para respetar el pluralismo ideológico y enriquecer el conocimiento que los ciudadanos requieren para una mejor participación democrática.

Observamos que tal derecho se refiere principalmente al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, ya que al difundir sus ideas en estos medios, se ejerce la libertad de expresión y el correlativo Derecho a la Información, contribuyendo a crear una información más objetiva, al sumarse la diversidad de opiniones de los ~~partidos~~ partidos políticos a otras fuentes generadoras de información, y contribuye, asimismo, a mejorar la integración de la opinión pública, al tener una variedad de criterios y puntos de vista.

Se estableció, como prerrogativa de los partidos políticos, su acceso permanente a la radio y la televisión, bajo ciertas modalidades, para difundir sus principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas de la sociedad, teniendo entre otros objetivos, el crear una conciencia ciudadana más enterada, vigorosa y analítica.

Reiteramos la importancia que hemos manifestado a lo largo de la tesis, sobre los partidos políticos, en virtud de que pueden modificar las estructuras económicas y sociales para alcanzar la de-

mocracia, así se encuentra establecido en el artículo 41 constitucional, al mencionar que "tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público..."

La transformación de la sociedad se da con el proceso que origina el Derecho a la Información, conjuntamente con la libertad de expresión, que se traducirá en una igualdad de oportunidades para todos.

Si aspiramos a un tipo de sociedad más igualitaria, justa y equilibrada, debemos orientar los medios de comunicación social, buscando otro modelo, otro conjunto de objetivos, de valores y de encuadres de la realidad, que permitan superar los obstáculos que impiden la realización del proyecto nacional y limitan los espacios a las voces que demandan los cambios para lograr la sociedad más igualitaria.

Como dejamos asentado en capítulos anteriores, la formalización del Derecho a la Información se dará cuando tengamos una real democratización social, a partir de organizaciones democráticas, cuando haya una integración social de los contenidos de la comunicación y cuando se alcance la transformación de las estructuras de comunicación en los medios masivos.

Para comprender lo anterior, hemos de referirnos a la problemática de la comunicación en México, para posteriormente proponer al

gunas soluciones que nos permitan llegar a una etapa más avanzada de nuestra evolución social.

Los medios de comunicación masiva reflejan y suscitan las opiniones y ayudan a la formación de actitudes. Según algunos observadores, los medios de comunicación nos ofrecen una realidad deformada, ilusoria, que provoca hasta cierto grado la uniformación social y la alineación cultural.

Algunos medios de comunicación promueven la enajenación consumista, en relación a modelos de vida clasistas y antipopulares y externos; el enaltecimiento de patrones de comportamiento de sociedades distintos a la nuestra; el desprecio de los valores tradicionales de la cultura nacional; la incitación a la violencia e individualismo antisocial y la exclusión intencional de sucesos.

En México, algunos medios de comunicación, en lugar de desarrollarse de acuerdo a las necesidades del país, lo han hecho de acuerdo a las exigencias del mercado; su orientación ha sido encauzada de acuerdo a la publicidad, ocasionando el consumismo del individuo; su expansión se ha basado en modelos extranjeros del mercado, creando necesidades que no se pueden satisfacer, motivando cambios de costumbres y actitudes, contradicción y menosprecio de nuestros valores, al fomentar la penetración cultural sin límites.

Como consecuencia de lo anterior se ha dado la fragmentación de la identidad nacional, de la solidaridad social y de grupo y la despolitización. Así, nuestra población se identifica más con logo

tipos comerciales, que con las instituciones y símbolos nacionales.

El contenido de la comunicación se comercializa y se vende igual que cualquier producto, como resultado de la sociedad de consumo. De igual manera, las noticias son manejadas con un carácter comercial, relegando a un segundo plano las noticias nacionales o los acontecimientos importantes, en beneficio de noticias sin importancia.

La publicidad se vale de técnicas de persuasión que se traducen en manipulación; favorece la selección de algunas necesidades a costa de otras, que pueden ser más importantes para la realización de las personas y del desarrollo social; resume las situaciones humanas en forma de estereotipos, usa las emociones y explota la ansiedad.

La publicidad hace que los individuos, en lugar de reflexionar, lleguen a conclusiones superficiales, por asociación e identificación, debido a los conceptos que utiliza, como la atracción sexual, la virilidad, la femineidad, la felicidad (tendencia de bienes materiales), etcétera.

La supervivencia del sistema depende, en cierto grado, de las funciones de la publicidad, que están relacionadas con los requerimientos del mercado, es decir, lograr que las personas consuman mayores cantidades de productos.

Siendo la información un servicio y un bien inmaterial, se hace necesario valorarla en términos culturales y sociales más que económicos.

En algunos medios de comunicación social, como la televisión, la radio y el cine, se difunden mensajes que expresan concepciones ajenas a nuestra realidad social y cultural, y que traen como consecuencia la pérdida de la identidad nacional y la amenaza a la soberanía del país, ya que dependemos en mayor medida económicamente, al convertirnos en dependientes culturales.

El contenido cultural y recreativo de los medios de comunicación social proviene, en alto porcentaje, de un número reducido de países industrializados, quienes aprovechan lo mejor de su cultura, y, en cambio, los países en desarrollo suelen recibir lo peor que producen los países desarrollados, resultando esta situación nociva para su cultura nacional, ya que dejan en un segundo plano a sus músicos, escritores, cineastas y a otros artistas, por la imposición de valores ajenos.

Considerando a la cultura desde un punto de vista comercial, las empresas transnacionales cada día tienen una mayor participación en el establecimiento de infraestructuras de comunicación, en la difusión de noticias, en la producción de películas, libros, de medios educativos, de bienes culturales y otros materiales.

La cultura extranjera inhibe a la nacional, al subordinarla a una información internacional de la cultura de masas, resultando difícil para los artistas y creadores nacionales la competencia con aquélla.

Gran parte de la información que recibimos proviene de las agencias internacionales de información, que enfocan los contenidos de su material de difusión a establecer, persuadir e insistir en un

específico modo de apreciar y relacionarse con el mundo, de acuerdo a sus intereses económicos y culturales, que se traducen en un consumismo ilimitado por medio de cualquier motivación.

La televisión, la radio y el cine, entre otros medios de comunicación masiva, no difunden o apoyan la identidad nacional, provocando una distorsión en las necesidades reales del mexicano, en virtud de las escisiones muy peculiares que presenta el país en su identidad. Las personas se sienten extranjeras, no conocen sus raíces, su historia ni su geografía.

Se dice que: "Quien controla la comunicación, controla a la sociedad; quien domina la circulación de la información se asegura el orden y la estabilidad por algún tiempo".⁽¹⁾

Lo anterior se manifiesta, en la manera como se ha manejado la circulación de los mensajes en los distintos medios de comunicación, que es vertical, en cuanto que la orientación de la producción de programas y su circulación es controlada por un pequeño número de personas. Este tipo de comunicación, por lo general, es propio de aquellas sociedades que tienen un sistema de estratificación social jerárquico, selectista y rígido.

Para terminar con la exposición de la problemática de la comunicación en México, podemos mencionar entre los factores de los cuales depende en gran medida la exactitud o inexactitud de las noticias, los siguientes:

1. El difícil acceso a las fuentes de información.
2. La presencia, en muchas ocasiones, de ciertos intereses que motivan la deformación de las noticias.

(1) Félix Palomares, Ramón y Quezada, José, Hacia la búsqueda de una participación social en la radio, Comunicación Social, v. 5, TGN, México, 1983, p. 85.

3. El proceso de selección de las noticias de acuerdo, general₁mente, a juicio del informador.
4. La forma de presentación de la noticia, (gráficas, lenguaje utilizado, redacción, énfasis, etc.)
5. La competencia profesional de los periodistas; la actitud de éstos en relación a las reglas de conducta profesional y las normas éticas.
6. La dificultad para interpretar y comprender las circunstancias y la situación de los países extranjeros, lo cual está ligado con las manifestaciones de etnocentrismo.
7. Y, en general, todas aquellas condiciones que concurren para hacer o no posible la veracidad de los hechos.

Los factores enunciados se han considerado también como los más relevantes por la Presidencia de la República. (2)

(2) Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, La democratización de los medios de comunicación social, México, 1981, p. 21

Los profesionales de la comunicación al informar al público, no deberían inspirarse únicamente en los gustos e intereses de éste, que muchas veces muestra poco interés por los temas de actualidad, salvo cuando le afectan directamente.

En México, uno de los grandes objetivos de los gobiernos po revolucionarios es el logro de la democracia y la participación del pueblo en las decisiones y responsabilidades históricas de nuestro país.

Así, el Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, ha señalado que "Sin la comunicación que significa proximidad, encuentro, intercambio, expectativa de acuerdo o desacuerdo, no puede existir la democracia. La comunicación presenta en México, serias deformaciones que provienen fundamentalmente de carencias educativas, de vestigios de centralismo y autoritarismo, de conductas ineptas o deshonestas. Crear una comunicación auténticamente democrática al servicio de la democracia es tarea delicada y urgente que deben realizar el gobierno y toda la sociedad civil". (3)

La democracia se hace realidad cuando la libertad y necesidad se armonizan, cuando los integrantes dispersos de una sociedad concurren, con libertad e independencia, hacia fines comunes, cuando los intereses particulares se agrupan al lado de un interés general; dando sentido y forma a una sociedad.

(3) Madrid Hurtado, Miguel de la, Cien tesis sobre México, Editorial Grijalbo, México, 1982, p. 78.

Una sociedad debe buscar la forma de supeditar al interés general los intereses particulares, venciendo las trabas que le presentan los intereses contrarios a la sociedad en su conjunto.

Para que los individuos puedan participar responsablemente en la sociedad, es fundamental el estar correctamente informados para tomar decisiones fundadas y racionales y seleccionar una línea de conducta, ya que si no se les proporciona al lado de los hechos y de la información bruta, una cantidad necesaria de datos explicativos, variados e, incluso, en algunos casos discutidos, las personas no podrán entender del todo los acontecimientos y las cuestiones que le afectan.

Si pretendemos tener una mejor distribución de los mensajes, debemos supeditar al interés social los intereses de los concesionarios de los medios de comunicación social, mediante una reordenación del proceso comunicativo.

La oportunidad de opinar, criticar y proponer es participación activa, es labor democrática, que deberá fructificar en soluciones atinadas, que canalicen los recursos humanos, económicos, tecnológicos y naturales que tiene el gobierno hacia las necesidades prioritarias de la sociedad.

La comunicación social es el testimonio de cada mexicano, el sentir y disentir de los grupos sociales del país, es lo que tiene respuesta, la retroalimentación y no el grito aislado del locutor o del editorialista.

Es necesaria la politización de la sociedad para que pueda desarrollarse, ya que el proceso de participación social va ligado al de politización. Podremos seguir hablando de pluralismo y de democracia, toda vez que se respeten las posturas ajenas, ya que el tratar de uniformizar a una sociedad mediante la represión y la despolitización, conduce al fascismo.

La historia nos ha enseñado que una sociedad no puede avanzar, ni convivir, si no es a través del diálogo.

Si la participación no es crítica, es estéril, y si es estéril no es posible progresar y el subdesarrollo seguirá latente en los mexicanos, en nuestra juventud, que será el México adulto del mañana.

Los medios de comunicación social, al enseñarnos la realidad, al abrirse al diálogo, al equilibrar los intereses políticos, económicos y sociales, contribuyen con eficiencia al desarrollo del país y a forjar una democracia más auténtica.

Los medios de comunicación deben aprovecharse para innovar y modernizar a la sociedad y superar las condiciones que sufre el país.

El Estado, al incorporar a los proyectos de desarrollo, los medios de comunicación, ayudará a solucionar sus problemas por cauces objetivos que vayan de acuerdo con nuestra realidad política, económica y social.

La participación social en los medios masivos de comunicación deberá basarse en la actuación de organizaciones sociales, como son los partidos políticos.

La participación social debe estar encaminada hacia la democratización integral de la sociedad. La relación sociedad-medios de comunicación social, deberá darse a través de la participación social en un modelo basado en nuestro desarrollo y en un medio de comunicación más eficiente.

Si la participación social en los medios masivos de comunicación, facilita el camino hacia la democracia, ésta deberá ser auxiliada por medidas que abarquen otras áreas del quehacer político. Se fortalecerá la democracia si se emprenden acciones que consoliden la participación social en la elaboración de mensajes y que faciliten la interacción "sociedad-medios masivos de comunicación".

La participación social en los medios de comunicación, deberá perseguir, entre otras acciones, las siguientes:

- La instrucción cívica y el apoyo a la educación y la cultura en todas sus expresiones.
- El fortalecimiento de la identidad nacional, entendida ésta como el conjunto de valores que le dan significado a nuestra existencia como pueblo.
- La integración social, como fundamento de la democracia.

El Presidente Miguel de la Madrid, al hablar de la democratización integral de la sociedad, ha dicho que: "Siglos de autocrá

cia y autoritarismo han hecho difícil el camino de la democracia mexicana. Por ello insistimos en la necesidad de asociar más estrechamente la acción popular y las acciones gubernamentales. La preservación y desarrollo de la vida democrática no son responsabilidad esporádica de algunos, sino responsabilidad continua de todos los ciudadanos, proceso global y permanente de opciones y decisiones. Esto es la democracia integral que deseamos los mexicanos. Ampliemos la participación en los procesos políticos, sociales y económicos" (4)

Acorde con lo anterior y con lo expuesto en esta tesis, se hace necesaria la democratización de los medios de comunicación, entendida como una mayor participación de las organizaciones sociales en los medios de comunicación masivos, que se podría dar dentro de las siguientes alternativas:

1. Aprovechar los instrumentos legales, financieros, productivos y de distribución, que tiene el Estado, relacionados con la comunicación social, y que no han sido utilizados de manera eficiente e integral para extender las oportunidades de informarse e informar a la población.
2. Considerando el interés público de los partidos políticos, otorgarles a éstos un porcentaje del total de las transmisiones de cada estación de radio y televisión.
3. Contar con un espacio en los diarios y revistas, para que se puedan emitir opiniones o expresiones de los partidos políti

(4) Madrid Hurtado, Miguel de la, Cien tesis sobre México, Editorial Grijalbo, México, 1982, p. 91.

cos y estudiar la factibilidad de sacar un encarte de los partidos políticos, en estos medios y con cierta periodicidad.

4. Al lado de los medios de comunicación estatales y comerciales, crear otros que permitan la participación a las diversas organizaciones sociales que conforman nuestra sociedad, sujetando su funcionamiento a las actuales disposiciones legales aplicables y a las que se pudieran elaborar en el futuro.

Lo anterior se basa en el pronunciamiento que hiciera Miguel de la Madrid, entonces candidato del PRI a la Presidencia de la República, en el Estado de Tlaxcala: "Es cierto que no estamos totalmente satisfechos de la función que realizan los medios del Estado, tampoco de los concesionarios. Me he pronunciado porque mantengamos un sistema mixto, porque uno totalmente nacionalizado implica serios riesgos, pero también serios problemas de eficiencia". (5)

En este sentido, convendría favorecer el otorgamiento de concesiones a las organizaciones e instituciones que representan a sectores significativos de la sociedad para que las utilicen con fines sociales, y establecer un equilibrio entre las estaciones de radio y televisión comerciales y las culturales o sociales.

5. Que disminuya el costo de las inserciones pagadas y espacios contratables en prensa, radio y televisión, cuando se trate de mensajes patrocinados por los partidos políticos.

(5) López Ayllón, Sergio, op. cit., nota 106, p. 124.

6. Que se les facilite a los partidos políticos la dotación de papel, materiales de impresión y equipos de producción audio visual y que en los estudios de radio y televisión estatales y privados tengan acceso al tiempo de producción.
7. Los diversos ordenamientos legales vigentes y las normas que a manera de decretos, reglamentos y acuerdos tenemos sobre la comunicación, han impedido en algunos casos su conocimiento por los ciudadanos, creando confusiones y no obstante la legitimidad que existe, se elaboran nuevas leyes, nuevos ordenamientos, que resulta difícil su seguimiento y compilación, lo que provoca una deficiente aplicación en la práctica, dificultando el entendimiento claro y preciso de la norma jurídica. Al tratar de contar con una codificación adecuada se han ocasionado confusiones, por la copiosa legislación que existe.

Se deberá revisar y actualizar la legislación, ya que prevalece en la actualidad la necesidad de recopilar y ordenar las diferentes normas sobre la comunicación, para formar un todo orgánico y funcional; es necesario asimismo abrogar las normas contradictorias; completar la legislación con el objeto de garantizar una mayor participación de los partidos políticos en los medios de comunicación (de acuerdo a los requerimientos expresados en esta tesis), y verificar que se tengan instrumentos procesales que permitan medios rápidos y eficaces para casos de violación.

8. Se debe contemplar la posibilidad de crear un Consejo de Radio y Televisión, integrado por representantes del Gobierno (Secretaría de Gobernación), de los partidos políticos y de los concesionarios y directivos de los medios de comunicación, para acordar, entre otros aspectos, los tiempos de transmisión en la radio y televisión, espacios en diarios y revistas, costos, dotación de papel, acceso a los materiales de impresión, a equipos de material audiovisual y al tiempo de producción en los estudios de radio y televisión estatales y privados, subvenciones, asesoramiento, capacitación y, en general, hacer que cuenten con los elementos necesarios para una real participación en los medios de comunicación.

El Estado podría negociar con los dirigentes de las empresas de comunicación privadas, la participación de los partidos políticos a través de estímulos fiscales.

Es función del Estado el equilibrar, armonizar y promover la colaboración de los sectores público y privado en las distintas etapas del proceso de comunicación, garantizar el libre acceso y participación de los partidos políticos en las fuentes de información, no considerándolo solamente desde el aspecto teórico, sino teniendo en cuenta los elementos para llevarlo a la práctica.

BIBLIOGRAFÍA

I. LIBROS

- Aragónés Domínguez, Edmundo, Qué piensan los dirigentes políticos mexicanos, Col. Testimonios del Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho electoral, Editorial Porrúa, México, 1980.
- Buendía, Manuel, Ejercicio periodístico, Ediciones Océano, México, 1985.
- Burdeau, Georges, La democracia, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1970.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, Las garantías individuales, Editorial Porrúa, México, 1983.
- Comisión Internacional sobre Problemas de la Comunicación de la UNESCO, Un solo mundo, voces múltiples, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, La democratización de los medios de comunicación social, Col. Aportes de Comunicación Social, México, 1981.
- Daranas, Mariano, Las constituciones europeas, Editora Nacional, Madrid, España, 1979, tomo I.
---, tomo II.
- De Fleur, Melvin L. y Ball-Rokeach, Sandra J., Teorías de la comunicación de masas, Editorial Paidós Mexicana, México, 1982.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, Cien tesis sobre México, Editorial Grijalbo, México, 1982.
- Díaz, Elías, Estado de derecho y sociedad democrática, Editorial Cuadernos para el Diálogo, Madrid, España, 1969.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo III, Editorial Porrúa, México, 1985.
---, tomo IV.

- Duverger, Maurice, Instituciones políticas y derecho constitucional, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1980.
- , Sociología política, ---, 1981.
- Enciclopedia Jurídica Omeña, tomo VI, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1954.
- Félix Palomares, Ramón y Quezada, José, Hacia la búsqueda de una participación social en la radio, Comunicación Social, vol. 5, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1983.
- Ferrer Rodríguez, Eulalio, Comunicación y comunicología, Col. Comunicación, Ediciones Eufe, México, 1982.
- García Pelayo, Manuel, Derecho constitucional comparado, Manuales de la Revista de Occidente, Madrid, España, 1950.
- Goded, Jaime, Cien puntos sobre la comunicación de masas en México, Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, Sin., México, 1979.
- González Llaca, Edmundo, Teoría y práctica de la propaganda, Editorial Grijalbo, México, 1981.
- Granados, Chapa, Miguel Angel, Comunicación y política, Ediciones Océano, México, 1986.
- Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES), Cien puntos sobre el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, Talleres Gráficos de la Nación, México.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 1985.
- Jiménez de Parga, Manuel, Los regímenes políticos contemporáneos, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1983.
- Lemert, James B., Después de todo...¿Puede la comunicación masiva cambiar la opinión pública?, Editorial Publigráficos, México, 1983.
- López Ayllón, Sergio, El derecho a la información, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1984.

- Lucas Verdu, Pablo, Curso de Derecho Político, vol. II, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1983.
- Llano, Serafina y Morales, Oscar, La radiodifusión en México, Editorial Comunicación: Tecnológica e Investigación, México, 1984.
- Mendieta y Núñez, Lucio, Los partidos políticos, Editorial Porrúa, México, 1977.
- Murillo Soberanis, Manlio F., La Reforma Política Mexicana, Editorial Diana, México, 1979.
- Namorado Urrutia, Pericles, Filosofía de la Reforma Política, Editorial Uxmal, Xalapa, Ver., México, 1975.
- Novoa Monreal, Eduardo, Derecho a la vida privada y libertad de información: Un conflicto de derechos, Editorial Siglo XXI, México, 1979.
- Patiño Camarena, Javier, Análisis de la Reforma Política, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.
- Pérez Luño, Antonio, Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1984.
- Pinto Mazal, J., Régimen legal de los medios de comunicación colectiva, serie Lecturas, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, 1976.
- Rivadeneira Prada, Raúl, La opinión pública, Editorial Trillas, México, 1984.
- Sánchez Agesta, Luis, Principios de teoría política, Editorial Nacional, Madrid, España, 1983.
- Sánchez Viamonte, Carlos, Manual de Derecho Político, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1959.
- Sartori, Giovanni, Aspectos de la democracia, Editorial Limusa, Wiley, México, 1965.
- Sauvy, Alfred, La opinión pública, Ediciones Oikos-Tau, Barcelona España, 1971.
- Vidales D., Ismael, Teoría de la comunicación, Editorial Limusa, México, 1985.
- Weber, Max, Economía y sociedad, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

II. LEGISLACION

Código Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación, 12 de febrero de 1987.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917.

Constitución de la República Francesa, 4 de octubre de 1958.

Constitución de la República Italiana, 22 de diciembre de 1947.

Constitución de los Estados Unidos de América, de 1787.

Constitución Española, 31 de octubre de 1978.

Constitución (Ley Fundamental de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) (URSS), 7 de octubre de 1977.

III. REVISTAS

Reforma Política, tomo I, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, Carta del Lic. José López Portillo al Secretario de Gobernación con motivo de los trabajos preparatorios de la Reforma Política, México, 1977.

---, tomo III, Reformas a la Constitución, México, 1977.

Impacto, No. 1583, 2 de julio de 1980, México.

Proceso, No. 172, 18 de febrero de 1980, México.

IV. PERIODICOS

Brito, Jesús, "Existe el derecho a la manipulación, no a la información: Jorge Cruickshank", El Día, México, 9 de octubre de 1979, sección A.

---, "La deformación de la información afecta sobre todo al trabajador", El Día, México, 22 de octubre de 1979, sección A.

Cabrera Parra, José, "El Derecho a la Información" la. parte, Excelsior, México, 5 de enero de 1978, sección A.

---, "Nuevos conceptos de la libertad", Excelsior, México, 6 de enero de 1978, sección A.

---, segunda parte.

Castillo, Heberto, "Libertad de Expresión, ¿para quién?" El Universal, México, 19 de octubre de 1979.

Cremoux, Raúl, "Informadores contra informados", Uno más Uno, México, 4 de diciembre de 1977.

"Derecho a la Información o Mordaza", Excélsior, México, 10 de enero de 1979, sección A.

"Difuso el Derecho a Informar", Excélsior, México, 13 de enero de 1979, sección A.

González, Víctor A., "Rotunda negativa de los partidos políticos ante esa posibilidad", El Heraldo, México, 11 de octubre de 1979, sección A.

Harley, William G., "Un punto de vista norteamericano", El Correo de la UNESCO, marzo, 1976.

Juárez, Adán, "El Episcopado contra la reglamentación", El Heraldo, México, 14 de octubre de 1979, sección A.

Labastida, Horacio, "Algunas reflexiones en torno al Derecho a la Información", El Día, México, 5 de enero de 1979, sección A.

Miranda, José y Trinidad Ferreira, Angel, "Audiencias sobre el Derecho a la Información", El Sol de México, México, 12 de septiembre de 1979.

"Ningún sector debe controlar los medios de comunicación", El Sol de México, México, 13 de octubre de 1979, sección A.

"Que los gobernantes critiquen a la información es muy peligroso" El Día, México, 9 de octubre de 1979, sección A.

"Reglamentar el Derecho a la Información no será instrumento para coartar la libertad", El Universal, México, 13 de octubre de 1979, sección A.

Rodríguez Baños, Roberto, "Opresivo normar la información", Excélsior, México, 9 de enero de 1979, sección A.

"Se violará la Carta Magna con el Derecho a la Información: Burgoa", Novedades, México, 31 de octubre de 1979, sección A.

"Un error encasillar la libertad de expresión: Regino Díaz Redondo", El Heraldo, México, 10 de enero de 1979, sección A.

Vázquez, Liliana, "El Derecho a la Información es irrestricto: Copripio Ahumada", Excélsior, México, 24 de octubre de 1979, sección A.

Zasursky Yasen, N. y Kashler, Yuri I., "Un punto de vista soviético", El Correo de la UNESCO, marzo, 1976.

V. DOCUMENTOS

Convención Americana de Derechos Humanos, 22 de noviembre de 1969.
Cuarta Audiencia Pública Regional, Hermosillo, Son., México, 1° de junio de 1980.

Cuarta Audiencia Pública sobre el Derecho a la Información

Declaración Universal de los Derechos del hombre y del ciudadano, 1789.

Exposición de motivos al proyecto de reformas a la Constitución, Reforma Política, tomo III, Comisión Federal Electoral, México, 1978.

Exposición de Motivos de la iniciativa del Código Federal Electoral, que el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, envió a los Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 3 de noviembre de 1986.

López Portillo, José, Discurso de toma de protesta como candidato del PRI a la Presidencia de la República, Palacio de los Deportes, México, 5 de octubre de 1975.

Pacto de derechos civiles y políticos de la Asamblea General de la ONU, 23 de marzo de 1976.

Primera audiencia pública sobre el Derecho a la Información, México, 21 de febrero de 1980.

Salgado Cordero, Enrique T., "Los medios de comunicación masiva como factor de la seguridad nacional", tesis de grado para obtener la maestría en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales, Colegio de Defensa Nacional, Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, México, 1986.

Segunda reunión de consulta de las organizaciones internacionales y regionales de periodistas, 1° al 13 de abril de 1980, documento publicado por la Federación Latinoamericana de Periodistas.

Sexta audiencia pública regional, Monterrey, N.L., México, 21 de julio de 1980.

Tercera audiencia pública regional, "El Agora", Veracruz, México, 17 de mayo de 1980.

Venegas Trejo, Francisco, "Apuntes de la Cátedra de Derecho Constitucional" semestre 81-82, versión taquigráfica, Facultad de Derecho, UNAM, México.

---, "Apuntes de su Cátedra de Ciencia Política", ---,.

Zarabozo Enríquez de Rivera, Alejandro, El Derecho a la Información, tesis para obtener el título de licenciado en Derecho, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1979.