

00721
472

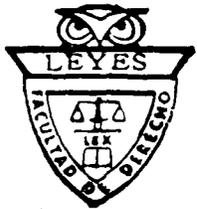


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

"ALGUNAS CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS SOBRE EL CONTENIDO DE LOS MENSAJES DE COMUNICACION ... POLITICO-ELECTORAL EN MEXICO".

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
CLAUDIA PATRICIA LOPEZ PEREZ



ASESOR: DR. JUAN JOSE MATEOS SANTILLAN

MEXICO, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2003

a



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**TESIS CON
FALLA DE
ORIGEN**

PAGINACION DISCONTINUA



FACULTAD DE DERECHO
 SEMINARIO DE DERECHO
 CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

Se permite consultar en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo excepcional.

NOMBRE: LOPEZ PEREZ CLAUDIA PATRICIA

FECHA: 04 SEP 2003

FIRMA: *[Firma manuscrita]*

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
 DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
 ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
 P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna LOPEZ PEREZ CLAUDIA PATRICIA, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "ALGUNAS CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS SOBRE EL CONTENIDO DE LOS MENSAJES DE COMUNICACIÓN POLITICO-ELECTORAL EN MEXICO", bajo la dirección del suscrito y del Dr. Juan José Mateos Santillán, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Dr. Mateos Santillán, en oficio de fecha 6 de febrero de 2003, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E
 "POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
 Cd. Universitaria, D.F., febrero 17 de 2003.

[Firma manuscrita]
 DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
 DIRECTOR DEL SEMINARIO

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad

*mpm

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

6

Cd. Universitaria, a 6 de Febrero de 2003.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
FACULTAD DE DERECHO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
ATENCIÓN.-

Muy distinguido doctor, por medio de la presente me permito hacer de su conocimiento que la **C. LOPEZ PEREZ CLAUDIA PATRICIA** con numero de cuenta de la UNAM 8921699-2, realizó y presenta para los tramites correspondientes, su trabajo de investigación con el tema de tesis: **"ALGUNAS CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS SOBRE EL CONTENIDO DE LOS MENSAJES DE COMUNICACIÓN POLÍTICO-ELECTORIAL EN MÉXICO"**, inscrito en el seminario a su digno cargo.

Agradeciendo de antemano su atención.

ATENTAMENTE



DR. JUAN JOSÉ MATEOS SANTILLAN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

c.c.p. Claudia Patricia López Pérez

C

A DIOS
POR CONCEDERME EL DON DE VIDA EN EL
MOMENTO Y LUGAR PRECISO,
A LADO DE TODOS MIS SERES QUERIDOS Y POR
SIEMPRE ACOMPAÑARME EN TODO MOMENTO DE MI
EXISTENCIA.

d

**A MIS PADRES
LUIS LOPEZ GOMEZ Y ARACELI PEREZ PIÑA
POR SER ESA LUZ QUE ILUMINA Y DIRIGE MI VIDA, POR
TODO SU AMOR, CARIÑO, COMPRENSIÓN Y APOYO**

**A MIS HERMANOS
JOSE LUIS Y ANDRES POR SER ESOS DOS PILARES
QUE ME DAN FUERZA Y ME AYUDAN EN TODO
MOMENTO DE MI VIDA**

**AL DR. JUAN JOSE MATEOS SANTILLAN
GRACIAS PORQUE SIN SU AYUDA, CONOCIMIENTOS Y
PACIENCIA NADA DE ESTO HUBIERA SIDO POSIBLE**

f

**AL LIC. JOSE GUTIERREZ VIVO
POR SER UN EJEMPLO A SEGUIR Y UN ALIENTO DE
FUERZA**

**A LA LIC. JESSICA MIRANDA
POR SU APOYO Y COMPRENSIÓN PARA VER
TERMINADO ESTE TRABAJO**

ÍNDICE

TEMA	PAG.
INTRODUCCIÓN	
CAPÍTULO 1. CONCEPTOS PRELIMINARES: RETOS Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL MARCO DE LOS PROCESOS ACTUALES DE REFORMA DEMOCRÁTICA	
1.1. Los partidos políticos	1
1.1.1. Conceptos doctrinarios	2
1.1.1.1. Análisis de su concepto legal (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales)	9
1.2. Sistemas de partidos	15
1.2.1. Aproximación conceptual y elementos que lo componen	16
1.2.2. Objetivos	20
1.3. El sistema de partidos en México	24
1.3.1. Antecedentes	24
1.3.2. Estructura constitucional actual del sistema de partidos	35
1.4. El sistema de partidos ante los procesos de reforma democrática	38
1.4.1. Concepto de reforma democrática	38
1.4.2. Esferas en que inciden los procesos de transición democrática	41
1.4.2.1. Jurídica	41
1.4.2.2. Política	43
1.4.2.3. Institucional (el <i>neoinstitucionalismo</i>)	44
1.5. Retos y perspectivas del sistema de partidos ante la reforma democrática del Estado Mexicano	47
CAPÍTULO 2. OBJETO Y FINES DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL	52
2.1. La comunicación político-electoral	52
2.1.1. Elementos conceptuales	54
2.1.2. Aspectos deontológicos e ideológicos de la comunicación político-electoral	60
2.2. La importancia de los medios electrónicos de comunicación social (radio y televisión) en la actividad político-electoral	63
2.3. Preceptos jurídicos relacionados a la comunicación político-electoral	66
2.3.1. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	66
2.3.2. Ley Federal de Radio y Televisión	71
2.4. La comunicación político-electoral y la mercadotecnia política	75
2.4.1. La mercadotecnia política como nuevo elemento de la actividad político-electoral	75
2.4.2. Efectos de la mercadotecnia política en la comunicación político-electoral	82
2.4.2.1. Aumento cualitativo de la competitividad entre los diversos actores políticos	82
2.4.2.2. Ruptura con los fines deontológicos e 83	

h

ideológicos de la comunicación político-electoral
2.4.2.3. Crisis de representatividad y mediación del voto 85

CAPÍTULO 3. LA COMUNICACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL EN LA LEGISLACIÓN POSITIVA MEXICANA	88
3.1. Antecedentes histórico-legislativos	88
3.2. La transición del Estado mexicano y la necesidad de democratizar el acceso de los partidos a los medios de comunicación social	95
3.3. El problema de los contenidos de la comunicación político-electoral: la Constitución General y el COFIPE	99
3.3.1. Aspectos constitucionales de la comunicación político-electoral	99
3.3.2. El COFIPE y el contenido de la información político-electoral	112
CAPÍTULO 4. PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS RELATIVAS A LA COMUNICACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL	115
4.1. Problemática en relación al contenido de los mensajes de comunicación político-electoral	115
4.1.1. Mercadotecnia política <i>versus</i> plataformas ideológicas	116
4.1.2. Referencias prácticas: aspectos mediáticos de los procesos electorales federales de 1994 y 2000	129
4.2. Necesidad de acotar jurídicamente los contenidos de la comunicación política en periodos electorales	130
4.3. Propuestas de reformas legislativas	134
4.3.1. Adición al artículo 41, Base 2, Párrafo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	134
4.3.2. Reforma al artículo 44, párrafo 1º del COFIPE	136
4.3.3. Adición de un párrafo <i>in fine</i> al artículo 44 del COFIPE	137
CONCLUSIONES	139
BIBLIOGRAFÍA	143
HEMEROGRAFÍA	146
ECONOGRAFÍA	147
LEGISLACIÓN	147

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

La creación de los primeros Estados liberales significó la oposición racional (y dialéctica) a un modo de concebir la política: aquél que concentraba en una sola figura (el monarca), todas y cada una de las atribuciones del gobierno. Al tenor de la filosofía política del liberalismo, que se desarrolló desde facciones muy diversas como por ejemplo la masonería y los clubes políticos, se pugnó por la consolidación de un Estado tripartita, en tanto que conformado por diversos Poderes (el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial), cuya constitución quedaba, eminentemente, a cargo del colectivo social. Se originaba, por tanto, el concepto moderno de la democracia.

La concepción de Estado introducida por el Liberalismo, adoptó, desde luego, como fórmula para hacer valer sus principales postulados democráticos, la creación de un sistema organizado de competencia entre las diversas facciones o posturas políticas existentes en el conglomerado social: el sistema de partidos políticos que, por su propia naturaleza guarda estrechas e indisolubles relaciones con el sistema electoral.

Desde entonces, el partido político se constituyó como la **unidad orgánica** de participación de la ciudadanía en la conformación del aparato estatal, y el sistema de partidos, en su conjunto, se convirtió en el mecanismo jurídico *ad hoc* para objetivizar el ejercicio de la democracia a través del designio popular de representantes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El sistema de partidos, bajo la concepción liberal clásica (es decir, la más apegada a la concepción moderna del ejercicio democrático), cumple una serie de funciones de importancia trascendental para la conducción del destino político de un país: los partidos no sólo son vínculos de la ciudadanía con el poder público, sino que fungen como depositarios de las ideologías que sustentan la diversidad de opiniones y posturas, elemento toral de la vida democrática de un país. A lo largo del tiempo, los partidos han demostrado ser importantes agentes del cambio social: ¿cómo podría, por ejemplo, concebirse el surgimiento de la seguridad social (una de las máximas conquistas de la clase obrera) sin la acción transformadora incidida desde el Partido Socialdemócrata Alemán al régimen de Von Bismarck? O bien, ¿cómo podría haberse favorecido la caída de los regimenes autoritarios y antidemocráticos del siglo XX sin la existencia de sistemas de partidos?

El punto de convergencia entre la gran cantidad de logros del sistema de partidos a lo largo de la historia es, evidentemente, la importancia de la **confrontación ideológica**, la posibilidad de que los ciudadanos, mediante el sufragio, puedan contrastar diversas propuestas de gobierno, eligiendo la más conveniente a sus intereses y necesidades. La relevancia actual del sistema de partidos reside, por ende, en el hecho de que en él confluyen **propuestas de transformación y evolución política**, que cuestionan y ponen a prueba la eficacia de los sistemas de gobierno e impulsan cambios legítimos dirigidos a incrementar el bienestar de los diferentes grupos que integran la sociedad.

En este orden de ideas, los procesos electorales conforman la parte adjetiva del ejercicio democrático en las sociedades modernas. Las elecciones son el medio tangible por el que los ciudadanos ponen en práctica sus facultades selectivas respecto a las diversas plataformas y propuestas ideológicas que le ofrecen los partidos. El voto es, por tanto, la figura que sintetiza (o debiera sintetizar) las aspiraciones legítimas del colectivo social.

Sin embargo, debido a la conexión ineludible entre sistemas electorales y sistemas de partidos, existe el riesgo, en los regímenes impregnados de autoritarismo, de que existan prácticas mediante las cuales el partido en el poder, mediante el control del estamento jurídico, manipule a su arbitrio la vida democrática de un país, estableciendo *frenos* a la oposición y atentando en consecuencia contra la pluralidad y la gobernabilidad democrática del Estado. Uno de estos medios es el manejo arbitrario de la comunicación política.

En este sentido, la comunicación política, entendida como *el conjunto de técnicas y procedimientos que poseen los actores políticos para atraer, controlar y persuadir a la opinión pública para hacer o no hacer algo*, juega un papel de importancia coyuntural en el cumplimiento de los fines perseguidos por todo Estado democrático; esta importancia se hace evidente al ponderar el hecho de que en la actualidad, la comunicación masiva es el medio principal por el que los ciudadanos pueden llegar a conocer las propuestas ideológicas y plataformas de los diversos actores políticos.

Es sabido que los medios masivos de comunicación (MMC) cuentan con un enorme potencial persuasivo en la percepción que los receptores tienen de su entorno social; no es nuevo el hecho de que estos medios son importantes formadores de la opinión pública, función que, en muchos casos tiende a distorsionarse cuando en la formulación y transmisión de los mensajes median intereses de élite o cuando, en el caso de la comunicación política, los actores políticos no hacen un uso ético o adecuado de la comunicación de masas. Esta última problemática, cobra, de forma infortunada, dimensiones importantes en el ámbito de la comunicación político-electoral.

La mercadotecnia política (también conocida como *marketing político*) puede, *grosso modo* entenderse como el conjunto de actividades realizadas por un cuerpo de asesores (*staff*) que intervienen como agentes activos en el manejo de la imagen de los candidatos a puestos de elección popular así como en el diseño de estrategias de carácter estrictamente mercadológico para ayudar a éstos a obtener ventaja sobre sus contrincantes o adversarios. Considerada por sus apologistas como un medio para incrementar la competitividad electoral y "allanar" el camino hacia la alternancia, la mercadotecnia política plantea, en todo caso, como punto de partida, un alejamiento substancial de los fines tradicionalmente atribuidos al sistema de partidos políticos.

Esta disciplina que ha estado presente desde los albores del siglo XX en países como los Estados Unidos, ha permeado la actividad político-electoral en México, sobre todo durante la última década. Sus efectos disgregadores de los

finés esenciales de las contiendas electorales se han hecho tangibles, de forma paradójica, en el marco del proceso de reforma democrática del Estado Mexicano. Tanto las elecciones presidenciales de 1994 como las más recientes, del año 2000, dejaron entrever que los principios de *marketing* se sobreponían con creces a los estrictamente ideológicos y políticos. En el curso de las campañas se daba más peso a la imagen que proyectaban los candidatos que a la información política propiamente dicha. Lo anterior constituye una evidente contradicción con el fin esencial de la reforma democrática nacional, cuyo principio rector es, como se ha dicho, la obtención de una auténtica cultura político-democrática, la cual tiene, a su vez, como uno de sus presupuestos fundamentales, la existencia de una opinión pública debidamente *formada e informada*.

Los anteriores aspectos revelan, desde luego que el innovador sistema de acceso equitativo de los partidos políticos a los medios masivos de comunicación (que conjunta criterios de igualdad, con otros que atienden a la fuerza electoral proporcional de cada partido) introducido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Libro Segundo, Capítulo Primero), resulta *per sé* insuficiente para garantizar que los actores políticos hagan un uso adecuado de la comunicación política.

El tema de los contenidos de los mensajes de comunicación político-electoral, es sólo someramente regulado en el artículo 44 párrafo 3º del COFIPE que reza a la letra: "...Los partidos políticos utilizarán, por lo menos, la mitad del tiempo que les corresponda durante los procesos electorales para difundir el contenido de sus

plataformas electorales..." Tal disposición, además de soslayar la importancia de los aspectos ideológicos de las contiendas electorales, deja un amplísimo margen para que los actores políticos, *usen y abusen* a su arbitrio de la mercadotecnia política. Se adolece, en el mismo sentido, de la falta de un régimen sancionador para aquellos partidos que, en periodos electorales, funden sus campañas más en criterios mercadológicos que en propuestas y plataformas ideológicas y políticas.

Atendiendo así a la problemática enunciada líneas arriba, como a los fines mismos del proceso de reforma democrática, el presente trabajo propone *acotar* jurídicamente los contenidos de la comunicación político electoral a fin de contrarrestar los efectos negativos de la mercadotecnia política, por medio de la reforma al precepto constitucional que se refiere al acceso a los medios como prerrogativa de los partidos (art. 41) y al precepto del COFIPE antes transcrito. Para tal efecto, el trabajo se estructura, formalmente, del modo que sigue:

En el capítulo primero se revisan las categorías teóricas fundantes de la investigación. A saber: a) El sistema de partidos: su concepto y tipología, determinantes histórico-sociales de su surgimiento y sus objetivos en el marco de los Estados democráticos contemporáneos; b) La reforma democrática, analizando su etiología, concepto y objetivos, al tenor de los postulados contemporáneos que determinan la reconstrucción misma del concepto de democracia (que ésta no concluye con la alternancia en el poder político sino que su objetivo fundamental es la obtención, a nivel amplio de una cultura político-democrática.

En el capítulo segundo se analizan los aspectos básicos de la comunicación político-electoral, enmarcándola en el contexto de la comunicación social y enfatizando su importancia como agente activo de la democracia. Asimismo, se revisa la problemática derivada de la incursión de la mercadotecnia en la actividad político electoral, a un nivel general.

En el capítulo tercero se revisan las diversas disposiciones jurídicas relativas en un plano general al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social (radio y televisión) y en específico al contenido de los mensajes de comunicación político-electoral. Para tales efectos se hace referencia tanto al contenido normativo de la Carta Magna como al del COFIPE.

Finalmente, en el capítulo cuarto se hace referencia específica a los efectos de la mercadotecnia política en la actividad político-electoral en México, con el fin de justificar las reformas propuestas tanto al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como al artículo 44 del COFIPE, cuyo sentido esencial es, como se ha dicho acotar el contenido de los mensajes de comunicación político-electoral, dirigiéndolos al rescate de los fines deontológicos, políticos y sociales que originaron el sistema mexicano de partidos.

CAPÍTULO 1

CONCEPTOS PRELIMINARES: RETOS Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL MARCO DE LOS PROCESOS ACTUALES DE REFORMA DEMOCRÁTICA

1.1. Los partidos políticos

La instauración, a fines del siglo XVIII, de los primeros Estados Liberales, trajo consigo múltiples transformaciones en cuanto al modo de concebir el ejercicio democrático. En aquellos años, las facciones políticas que se ubicaron a la cabeza de los nacientes gobiernos republicanos (producto, desde luego de la caída estruendosa del absolutismo) enfrentaron el reto de diseñar un sistema que permitiese al nuevo *soberano* (el pueblo) ejercer su poder decisonal en el sentido de elegir libremente a sus gobernantes y convertir así, en una realidad, el caro ideal democrático del liberalismo.

Desde los albores de las primeras Repúblicas modernas, se adoptó el modelo de la *democracia representativa*, concebida como una forma de representación política *indirecta* de los intereses y demandas ciudadanas. La adopción de este modelo se debió, en esencia, a la imposibilidad de ejercer la democracia directa en conglomerados sociales cada vez más numerosos y complejos. La fórmula que permitió llevar el modelo de democracia representativa a la realidad, fue precisamente, el sistema de partidos, entendido como un espacio para la libre

competencia político-electoral entre grupos organizados con ideas y plataformas de acción política diversas.

Luego entonces, el sistema de partidos se constituyó, desde un principio, como un mecanismo para hacer tangibles los postulados de la democracia liberal y los partidos se convirtieron, por ende, en las unidades orgánicas de la transición de los Estados autoritarios a los democráticos. En este sentido, la revisión de los conceptos de *partido político* y *sistema de partidos*, reviste una especial importancia para aproximarnos al objeto principal de esta investigación.

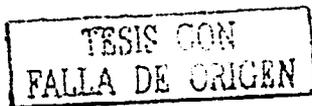
1.1.1. Conceptos doctrinarios

La literatura jurídica y política del siglo XX, ha sido sumamente prolífica al definir los partidos políticos. Éstos suelen ser conceptualizados, bien en función de sus aspectos estructurales (es decir, atendiendo a los elementos que los integran como unidades de acción política bajo un contexto social dado) o de las tareas que estos desempeñan (o deben desempeñar) en un Estado democrático. En razón de ello, y atendiendo a la gran cantidad de definiciones de *partidos* que existen en la actualidad, en las siguientes líneas se revisan algunas de las más significativas, atendiendo a la peculiar constitución de los Estados democráticos actuales.

El autor alemán Carl J. Fredrich, define al partido político como: "...un grupo de seres humanos que tiene una organización estable con el objetivo de conseguir o mantener para sus líderes el control de un gobierno y con el objetivo ulterior de dar a los miembros del partido, por intermedio de tal control, beneficios y ventajas ideales y materiales..."¹

La anterior definición, atribuye al partido en un sentido eminentemente pragmático; lo considera, ciertamente como una colectividad política estatuida, cuyo fin principal es la obtención, por los medios legales del poder político que permitirá, a su vez, una serie de beneficios a quienes lo integran. El excesivo pragmatismo que impregna esta definición, deja un tanto ambiguos los medios objetivos (ideológicos y planes de acción política) empleados por los partidos para atraer hacia sí las preferencias electorales, limitándose a enunciarlos como "beneficios ideales".

El tratadista alemán Sigmund Neumann nos dice, por su parte, que el partido político es: "una organización articulada de los agentes activos de la sociedad, de aquellos que se interesan por hacerse con el poder del gobierno y que rivalizan por obtener el apoyo popular con otro grupo o grupos que mantienen puntos de vista opuestos..."²



¹ Fredrich, Carl, cit. por Schattschneider, L., Régimen de partidos, Edit. Tecnos, Madrid, 1994, p. 36

² Neumann, Sigmund. Partidos Políticos Modernos, Tecnos, Madrid, 1965, p. 597

De donde se infiere que el fin pragmático de los partidos (la obtención, por la vía electoral de posiciones en los Poderes que integran el gobierno de un país), se vincula estrechamente con las propuestas que ofrecen al público elector. La idea de la divergencia de posturas de un partido respecto a las del gobierno preconstituido o a las de otros partidos se ubica en el centro de la dinámica democrática de las Repúblicas modernas. Aunque, ciertamente, la actividad político-electoral constituye los procedimientos formales por los que el partido puede acceder legítimamente al poder, lo que de fondo conforma la opción que el ciudadano elige o desecha, son su ideología y principios de acción política. Los *puntos de vista* mencionados por Neumann son, por ende, el elemento ideológico y deontológico que debe revestir el ejercicio de las facultades electivas por parte de los ciudadanos.

El jurista argentino Pedro Frías señala que un partido político es "la agrupación permanente y organizada de ciudadanos que mediante la conquista legal del poder público se propone realizar en la dirección del Estado, un determinado programa político social..."³

Esta definición hace patente que el programa *político-social* detentado por el partido es el medio objetivo que emplean los partidos para ser partícipes en las contiendas electorales. Tanto la ideología como las plataformas de acción del partido, son, en este sentido, *el capital político* de la organización, que la ciudadanía, según sus preferencias e intereses, sanciona a través del voto o, en

³ Frías, Pedro J. El Ordenamiento legal de los partidos políticos. Ed. De Palma, Buenos Aires, 1979, p. 13

su caso, rechaza al votar por otro partido. Es decir, el programa *político social* es la parte medular de la actividad político-partidista y constituye, por tanto, parte esencial de la democracia de un país.

Italo Luder, refiere otra definición de partido político, al afirmar que se trata de "...una agrupación de ciudadanos orientada hacia el poder con un programa político social como **ideal vinculatorio**, para cuya realización interviene en forma permanente, en el proceso de formación de la voluntad estatal..."⁴

La definición de Luder ofrece una perspectiva mucho más amplia tanto de la estructura como de los fines que persigue el partido político. Se distingue, desde luego, el elemento del programa político social, considerado no sólo como la plataforma que permite al partido contender electoralmente, sino como el punto clave de la agrupación: el programa conjunta intereses subjetivos en una unidad orgánica que es el partido y juega, por tanto, el importante papel de **elemento vinculatorio** de la militancia. Sólo la existencia de un programa político definido puede lograr la acción sinérgica de los afiliados y distinguir a la organización de otro tipo de agrupaciones sectarias o meramente facciosas.

Luis Recaséns Siches define al partido equiparando la importancia de sus fines pragmáticos a los elementos deontológicos que le revisten, al decir que se trata de: "una organización para la conquista del poder del Estado, con el propósito de

⁴ Cit. por Mendieta y Núñez, Lucio. Los Partidos Políticos, Porrúa, México, 1990, p. 17

dar a éste una organización mejor y de hacer que el derecho se acerque más a las exigencias de la justicia y del bien común..."⁵

La visión del partido político expuesta por Recaséns, retoma uno de los aspectos primordiales de los sistemas de representación contemporáneos; a saber, que el partido no busca el poder político de forma arbitraria, sino que es parte fundamental de su constitución, la búsqueda del bien común y la consecuente observancia del Estado de Derecho preestablecido. La consecución de éste fin teleológico de los partidos se vincula estrechamente con su ideología y el conjunto de las políticas que ofrece a la ciudadanía y que se oponen, de alguna manera a las de sus adversarios en la contienda electoral.

Una definición que conjunta claramente los fines deontológicos y los pragmáticos de los partidos, es la emitida en el marco del liberalismo clásico, por el político inglés Edmund Burke, quien consideraba al partido como:

"...Un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo... [utilizando medios que permitan]...poner en ejecución sus planes comunes con todo el poder y toda la autoridad del Estado..."⁶

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁵ Recaséns Siches, Luis. Tratado General de Sociología, Porrúa, México, 1994, p. 611

⁶ Cit. por Sartori, Giovanni. Partidos y sistemas de partidos, Tomo 1, Edit. Alianza-Universidad, Madrid, España, 1991, pp. 28-29

La definición de Burke, permite vislumbrar que el contexto necesario para que una organización de ciudadanos constituya un partido propiamente dicho implica: a) Un principio o un conjunto de principios que cohesionen la voluntad política de sus miembros hacia la obtención de un fin común (elemento ideológico); y, b) La aceptación de "reglas del juego" de observancia común que les permita acceder al poder político (elemento pragmático). El autor inglés refiere además el elemento deontológico de la acción desempeñada por los partidos, al apuntar que:

"...Esta generosa ambición de poder [la del partido] se distinguirá fácilmente de la lucha mezquina e interesada por obtener puestos y emolumentos..."⁷

De lo anterior se infiere que para que una organización libre de ciudadanos adquiera, en *stricto sensu* el carácter de partido político, no basta con que tenga el objetivo arbitrario de la conquista del poder de Estado, sino que además debe contar con una serie de principios ideológicos y político sociales que vinculen objetivamente la voluntad y la acción de sus afiliados, hacia la introducción de mejoras y ajustes en la vida política de un país. Los elementos deontológico-sociales del partido son, por tanto, los que lo distinguen de asociaciones sectarias y de las simples *facciones políticas*, constituyendo además el eje fundante de la *democracia representativa*.

⁷ Sartori, Op. Cit. p. 29

Del análisis de las anteriores definiciones se desprenden los siguientes elementos que nos aproximan a un concepto amplio y general de los partidos políticos:

- ⇒ El partido es, en primera instancia, una organización libre de ciudadanos, unidos por un conjunto de principios ideológico-doctrinarios y político-sociales, que lo distinguen de las *facciones políticas* u otro tipo de organizaciones con fines análogos (esencialmente la búsqueda del poder político);
- ⇒ Su fin pragmático es la obtención del poder político, en sus diversas esferas, valiéndose de los medios legales previamente estatuidos por la colectividad para tales efectos (procesos político-electorales). En perspectiva teleológica, su fin último es introducir mejoras o ajustes en el manejo y administración de la *cosa pública* para lograr un incremento en el bienestar de los ciudadanos que integran un país;
- ⇒ Conformar, por tanto, la unidad orgánica de la democracia representativa, siendo el medio idóneo para renovar los cuadros de poder de un país, acorde al designio de la voluntad popular que se hace tangible a través del sufragio.

La anterior noción conceptual del partido político, es la que dio forma a los actuales sistemas electorales y de representación. Los elementos que definen a estas organizaciones ciudadanas, fueron paulatinamente incorporándose a los

ordenamientos jurídico-electoral de la mayor parte de las Repúblicas modernas. En el siguiente sub-apartado se revisa el concepto de partido político contenido en nuestra legislación en la materia.

1.1.2. Análisis de su concepto legal (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales)

Antes de revisar los lineamientos conceptuales que sobre los partidos políticos ofrece nuestra legislación electoral vigente, es menester revisar la definición contemplada en nuestro Código Fundamental que los considera, al tenor de lo dispuesto en su numeral 41 párrafo segundo, como elementos fundamentales para renovar los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

La Base I del mismo artículo de la Carta Magna, los conceptúa como "...entidades de interés público...", cuyo fin es: "...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 popular, secreto y directo..."

De donde se deduce que nuestro máximo ordenamiento atribuye a los partidos una función dual:

- a) Son, en primera instancia *agentes políticos activos* que, por un lado, posibilitan, vía su participación en la dinámica electoral, la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y por otra parte abren a la ciudadanía canales de participación que les permiten acceder legítimamente a puestos públicos de elección popular;
- b) Al mismo tiempo juegan el importante papel de difusores de la cultura política-democrática; es decir, en apego a los postulados elementales del proceso de transición democrática que nuestro país vive en la actualidad, su función no se circunscribe a la búsqueda del poder político sino que se hace extiende hacia la creación, en la ciudadanía de una conciencia cívica que favorezca el equilibrio de las instituciones democráticas establecidas en la ley.

Aunque el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, en los albores del proceso de reforma democrática nacional, no contempla, como los ordenamientos electorales que le precedieron, un concepto expreso de los partidos, sí establece una serie de lineamientos que los definen y los distinguen de otro tipo de organizaciones políticas. En términos generales, el criterio legal al que se supedita el reconocimiento a una organización del estatus de *partido político nacional* es la obtención del registro correspondiente ante el Instituto Federal Electoral (IFE) (art. 22, párrafos 1 y 2 del COFIPE).

En términos de lo dispuesto en el Código en comento, los partidos políticos reconocidos legalmente como tales, cuentan con personalidad jurídica y adquieren los derechos y prerrogativas contemplados por la Carta Magna y el propio COFIPE, quedando además sujetos al cumplimiento de las obligaciones establecidas *ex profeso* para éste tipo de organizaciones (arts. 22 párrafo 3º y 23 párrafo 1º del COFIPE).

Los requisitos para que una organización obtenga su registro definitivo como partido político nacional, pueden dividirse en dos categorías (cualitativos y cuantitativos), y se encuentran contemplados en los artículo 24 al 27 del COFIPE. Estos requisitos se analizan por separado en las siguientes líneas:

a) Requisitos cualitativos: Son, *grosso modo* los documentos básicos, que por ministerio de Ley, las organizaciones que pretendan ser partidos deben presentar ante el IFE; éstos son, a saber:

■ *Declaración de principios*, que son los lineamientos doctrinarios e ideológicos que regirán el desempeño político del partido; los elementos que debe contener, son los siguientes: (art. 25 del COFIPE)

- La obligación de observar las disposiciones de la CPEUM y de respetar el Estado de Derecho;
- Principios ideológicos de carácter político, económico y social que regirán al partido;

- La obligación de mantenerse al margen de cualesquier subordinación con organizaciones políticas extranjeras y de rechazar cualquier tipo de apoyo (económico, político o propagandístico) por parte de extranjeros o ministros de algún culto religioso o secta, o de cualquier otro sujeto al que el Código prohíba financiar a los partidos;
- La obligación de conducirse por medios pacíficos y por la vía democrática.

■ **Programa de acción:** Es el documento que marca los lineamientos políticos que adoptará el partido para conseguir los objetivos planteados de acuerdo a su declaración de principios. Los elementos que debe contener son: (art. 26 del COFIPE)

- Los medios para realizar los postulados y los objetivos enunciados en la declaración de principios;
- Las políticas propuestas para resolver los problemas nacionales;
- Los mecanismos propuestos para formar ideológica y políticamente a sus afiliados;
- Los medios para preparar la participación activa de su militancia en los procesos electorales.

■ **Estatutos:** Es el documento que establece la normatividad interna del partido.

Según el artículo 27 del COFIPE, los estatutos deben establecer:

- La denominación del partido, el emblema y el color o colores que lo distinguen. Se señala además que el emblema debe estar exento de alusiones religiosas o raciales;
- Los procedimientos para la afiliación de militantes que debe ser libre y pacífica;
- Las obligaciones y los derechos de los miembros afiliados. Entre éstos últimos destacan los de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones y el de poder ser integrante de los órganos directivos;
- Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos internos del partido así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos,
- Contar con un órgano responsable de administrar su patrimonio y recursos financieros y que cumpla con la obligación de rendir informes al respecto al Instituto Federal Electoral;
- Las normas para la postulación democrática de sus candidatos;
- La obligación de presentar, en cada elección, una plataforma electoral coherente tanto con la declaración de principios como con los programas de acción;
- La obligación de los candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña que corresponda;
- Las sanciones aplicables a la militancia, así como los recursos con que estos cuentan para su defensa.

b) Requisitos cuantitativos: Para la constitución legal de los partidos, el COFIPE parte de la base de que las organizaciones aspirantes deben representar efectivamente los intereses de un sector significativo del colectivo social; para tales efectos establece una serie de criterios cuantitativos (en cuanto al número de sus militantes) de los cuales depende el otorgamiento o la negación del registro. La regla básica en cuanto al número de afiliados que debe detentar una organización para poder acceder al estatus jurídico de partido político nacional, se encuentra comprendida en el inciso b del numeral 24 del COFIPE, que establece a la letra que dicha organización debe:

“...Contar con 3,000 afiliados en por lo menos 10 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 100 distritos electorales uninominales; en ningún caso, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.13% del Padrón Electoral Federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate...”

Los criterios cuantitativos de representatividad, no sólo conforman un requisito *sine qua non* para que una organización adquiera el carácter de partido político, sino que prevalecen para efectos de la conservación del registro, toda vez que el artículo 32 del COFIPE establece, como causal de pérdida del mismo, el que los partidos no obtengan, cuando menos, el 2% sobre el total de la votación en alguna de las elecciones federales para diputados, senadores o Presidente de la República.

Los anteriores lineamientos, aunados a los contenidos en la antes mencionada base primera del numeral 41 Constitucional, otorgan los elementos para elaborar un bosquejo definitorio de los partidos políticos acorde a nuestro marco legal. Según este bosquejo, los partidos políticos serían:

Organizaciones libres de ciudadanos, representantes de los intereses de sectores significativos del colectivo social registradas como tales ante la autoridad electoral, que revisten interés público y cuya finalidad es, mediante una serie de principios ideológicos y programas políticos, acceder al poder de Estado en sus diversas vertientes vía los procesos electorales así como difundir permanentemente entre la ciudadanía una cultura político-democrática que favorezca la participación cívica y la gobernabilidad en el país.

1.2. Sistemas de partidos

Independientemente de la forma que revista un gobierno democrático, los partidos políticos no actúan solos, sino que se encuentran inmersos en un sistema de interacciones diversas que idóneamente deben estar sancionadas *ex lege*. Es decir, para que el partido sea factible, es necesario que existan otros partidos, que se den condiciones legalmente estatuidas para que pueda darse la contienda electoral, que es, sencillamente, la parte adjetiva de la democracia. En razón de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ello, es menester analizar tanto el concepto como la tipología y los objetivos que deben perseguir los *sistemas de partidos*.

1.2.1. Aproximación conceptual y elementos que lo componen

Sintetizando las ideas de autores como Maurice Duverger y Giovanni Sartori, Leonardo Valdés presenta una definición concisa del sistema de partidos al decir que se trata de: "...el espacio de competencia leal entre los partidos, orientado a la obtención y el ejercicio del poder político..."⁸

El origen de los sistemas de partidos se remonta, en sentido lato, al siglo XVIII (Inglaterra), aunque éstos llegan a consolidarse como espacios de competencia electoral a lo largo del siglo XIX. El punto de convergencia que determina el surgimiento de estos sistemas fue, como se ha dicho, la necesidad de dar forma a la democracia representativa; a su vez, la idea originaria de esta concepción democrática fue el pluralismo, en tanto que oposición radical a los Estados Absolutistas.

El pluralismo, es, por tanto, la categoría teórica que da lugar a sistemas electorales competitivos, cuya unidad orgánica es el partido. Al respecto, Sartori afirma que el nivel más avanzado del pluralismo es el cultural (cuando este ha trascendido las dimensiones jurídico-formal y societal, incorporándose a la dinámica de la sociedad de forma espontánea y natural), enfatizando, sin

⁸ Valdés, Leonardo. *Sistemas electorales y de partidos*, Instituto Federal Electoral, México, 1995, p. 29

embargo, la importancia del pluralismo político, como un primer paso hacia la constitución de un Estado democrático:

“...El pluralismo político señala hacia la 'diversificación del poder y, en términos más exactos, hacia la existencia de una pluralidad de grupos que son tan independientes como no exclusivos...”⁹

Siendo la democracia, el punto en el que subyacen el resto de las premisas del liberalismo, la instauración de los primeros sistemas de partidos, resultó una solución viable y eficaz para favorecer la concurrencia pacífica de los distintos actores de la sociedad a la vida política de los Estados. De ahí que los sistemas de partidos sean, ni más ni menos, que la **instrumentación política y jurídica de la democracia representativa**, la cual implica, desde luego, la creación de normas y la realización de ajustes a la estructura misma del Estado, tendientes a crear espacios propicios para la competencia electoral. En este sentido, los presupuestos elementales para la conformación y operación del sistema de partidos pueden dividirse en dos categorías: a) La jurídico-formal; y, b) La institucional.

En perspectiva jurídico-formal, la instrumentación del sistema de partidos requiere, ante todo la creación de normas de aplicación general que regulen, tanto los aspectos interiores de los partidos (lo relativo a su constitución y operatividad interna), como lo referente a los procesos electorales. Estas normas que,

⁹ Sartori, Op. Cit. p. 39

idóneamente deben establecerse en leyes y códigos creados especialmente para tal efecto, deben contar, desde luego, con un sustento constitucional que garantice su observancia general.

En perspectiva institucional, se requiere la existencia de instancias creadas *ex profeso* tanto para supervisar que los partidos cumplan con las funciones que les han sido estatuidas, como para dar un cauce correcto a las elecciones. Aunque estas tareas ha sido, en muchos casos, delegadas a instancias inmersas en los aparatos burocráticos, la actualidad política mundial apunta a que dichas funciones sean ejercidas por organismos independientes a la trama institucional del Estado.

Cabe además apuntar que los sistemas de partidos no son siempre iguales; su estructura varía de país en país, dependiendo de las peculiares características constitucionales del Estado en que se instauren. La tipología de los sistemas de partidos ha sido ampliamente estudiada por Sartori, quien los cataloga en función del número de partidos que existen en un país; según el autor italiano, los principales tipos de sistemas partidistas son, a grandes rasgos los siguientes:

- a) De partido predominante, caracterizados por que sólo existe un partido *importante* que monopoliza el poder de Estado; bajo estas condiciones, el resto de los partidos tienen sólo una participación marginal, dado que sus posibilidades de acceder a cargos del gobierno son sumamente restringidas.

Este tipo de regímenes son también conocidos como sistemas cerrados o "monocolor";

- b) Bipartidista, definido por Valdés como: "...aqueel en el que, del conjunto de organizaciones participantes únicamente sobresalen dos, y entre ellas se produce con frecuencia la alternancia en el poder..."¹⁰. Ejemplo típico de este sistema es el que opera en los Estados Unidos de América;
- c) De pluralismo moderado: Bajo esta modalidad, existen, generalmente dos fuerzas políticas *importantes*, que "absorben" a los partidos con menor fuerza electoral a través de alianzas y coaliciones. Es decir, aunque puede darse una gran multiplicidad de partidos, su fuerza unitaria es sumamente reducida, teniendo que aliarse con los partidos políticos "grandes" y favorecer así la alternancia.
- d) De pluralismo polarizado, en el que existen más de cinco fuerzas políticas, con relativa importancia; es decir, existe un mayor equilibrio entre el potencial electoral de las mismas. Cada partido cuenta con una identidad ideológica y política propia y tienen la posibilidad real de acceder al poder de Estado.

Tras analizar las características principales de los diversos sistemas de partidos, pasaremos a revisar los objetivos que persiguen en el marco de los Estados contemporáneos.

¹⁰ Valdés, Op. Cit. p. 33

1.2.2. Objetivos

En el contexto de las democracias contemporáneas, el sistema de partidos cumple una vasta gama de funciones que van desde las meramente políticas (conformar el gobierno republicano representativo) hasta las educativas (difusión de la cultura política-democrática). Aunque su objetivo esencial no deja de ser la renovación legítima de los cuadros que integran el poder de Estado de un país, cabe apuntar que los procesos de reforma democrática que iniciaron en gran cantidad de países, trajeron consigo una concepción más amplia del partido, catalogándolo como un importante agente de aculturación y cambio social. En razón de que un análisis detallado de los objetivos actuales de los sistemas de partidos podría ser, por su vastedad incluso tema de otras investigaciones, en las siguientes líneas se presenta un listado de aquellos que revisten mayor relevancia en nuestro medio. En este orden de ideas, los objetivos del sistema de partidos, suplementarios a los vinculados con la teoría clásica de la representación popular serían, entre otros, los siguientes:

a) Consolidar el ejercicio soberano del poder político

Si, como afirma Rosseau, la soberanía puede entenderse como "...el ejercicio de la voluntad general..." y, por tanto, "...radica por esencia en el pueblo..."¹¹, habría que aceptar que la democracia representativa, y, en consecuencia el sistema de partidos, viene a reafirmar el carácter eminentemente popular de la

¹¹ Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, Edit. Porrúa, México, 1997, p. 171

conducción del destino político de determinado colectivo social organizado como Estado Nacional.

En tal sentido, el sistema de partidos permite que un pueblo se autodetermine como entidad colectiva al tener injerencia directa en la elección de los cuadros gobernantes; que ése mismo pueblo evalúe y sancione las acciones realizadas por el gobierno, e incluso que introduzca modificaciones substanciales al "clausulado" del pacto social manifiesto en la Constitución Política de un Estado. Este principio fundamental, consagrado en nuestro país en el artículo 39 de la Carta Magna, determina, en gran medida uno de los objetivos primordiales del sistema de partidos: la preservación y el fortalecimiento del ejercicio soberano del poder público.

b) Preservar la gobernabilidad del Estado

El que un Estado tenga *gobernabilidad*, implica, necesariamente, un equilibrio funcional de las instituciones democráticas que permita, en todo momento, la resolución de los principales problemas políticos de un país; la *gobernabilidad* supone el consenso del pueblo para solventar sus diferencias de forma pacífica y es, por tanto, un elemento toral para el desarrollo del colectivo social. Las instituciones de representación y, en consecuencia el sistema de partidos son las herramientas principales con que cuenta un Estado para mantener la gobernabilidad; al respecto, Antonio Camou señala:

“...En las sociedades contemporáneas el vínculo entre gobernabilidad y democracia radica en el principio de la soberanía popular y en sus manifestaciones concretas, como son las elecciones periódicas y la participación ciudadana. En una democracia consolidada se cuenta con un buen número de recursos institucionales para prevenir y, en su caso, enfrentar los problemas de gobernabilidad. El federalismo, la separación de poderes, el sistema de partidos [...], las elecciones periódicas, las posibilidades de la alternancia y las múltiples formas de participación ciudadana hacen de la democracia el espacio institucional idóneo para dirimir pacíficamente la confrontación de programas y proyectos políticos...”¹²

Los alcances del sistema de partidos como herramienta para preservar la gobernabilidad, se hacen tangibles al observar la realidad política de la mayor parte de los países del orbe, en que los ciudadanos prefieren la vía del diálogo político a la confrontación llana e ilegítima de posturas e ideas, la contrastación ordenada de ideas en lugar del conflicto violento. En este sentido, puede afirmarse que uno de los objetivos básicos del sistema de partidos es la **acotación** legítima del ejercicio de las funciones de Estado y por tanto, la preservación de la paz social.

c) Difundir la cultura política-democrática

La experiencia política de los Estados modernos ha demostrado, a lo largo de los años, que la democracia no debe agotarse en las urnas, sino que debe

¹² Camou, Antonio. Gobernabilidad y democracia, Instituto Federal Electoral, México, 1995, p. 7

extenderse a todos y cada uno de los ámbitos de la vida del colectivo social. Ello sólo puede lograrse, si el sistema de partidos suma a sus objetivos políticos tradicionales, el de ser difusor, a nivel general, de una cultura política-democrática, definida por la Maestra Jacqueline Peschard como:

“...la distribución particular de patrones de orientación psicológica hacia un conjunto de objetos sociales -los propiamente políticos- entre los miembros de dicha nación [...] Es el sistema político **internalizado** en creencias, concepciones, sentimientos y evaluaciones por una población o por la mayoría de ella...”¹³

Es decir, la obtención de una cultura política de carácter democrático, requiere que el grueso de los actores políticos y de la población en general acuman e internalicen una serie de valores que permitan adoptar a la democracia, no ya como un simple sistema de gobierno, sino como una forma de vida. Los partidos, en este mismo sentido, deben, tal y como se encuentra establecido en el citado numeral 41 de nuestra Carta Magna, ser agentes que promuevan la participación del pueblo en la vida democrática del país.

Una vez analizadas las principales características y los objetivos de los sistemas de partidos, pasamos a hacer una revisión sintética de la evolución del sistema de partidos en México.

¹³ Peschard, Jacqueline. La cultura política democrática, Instituto Federal Electoral, México, 1995, p. 10

1.3. El sistema de partidos en México

Con el fin de aproximarnos sistemáticamente a la problemática que actualmente aqueja al sistema nacional de partidos, en el presente apartado se presenta, en primera instancia, una reseña evolutiva de los partidos políticos en México así como una revisión de la estructura del sistema de partidos según lo dispuesto en nuestro Código Fundamental vigente.

1.3.1. Antecedentes

Los primeros bosquejos de organizaciones políticas dirigidas a la obtención del poder público en nuestro país, se dieron al triunfo de la lucha independentista en 1821.

Inmediatamente después de la caída del régimen virreinal, surgieron tres tendencias políticas claramente identificadas: la iturbidista, la borbónica y la republicana, conservadoras las primeras dos y liberal la tercera. En primera instancia dichas tendencias carecieron de organización partidista y sus posturas políticas se fundamentaban alrededor de los caudillos. En este primer acercamiento histórico a la prolongada pugna entre conservadores y liberales, mucho tuvieron que ver (principalmente en la primera década posterior al triunfo de la Independencia) los dos Ritos Masónicos que operaban el territorio nacional: el escocés que enarbolaba los intereses de las viejas élites y el yorkino que impulsó la ideología liberal y logró mayor influencia por el contacto que tenía con la incipiente burguesía nacional. La presencia de la Masonería fue importante ya

que ayudó a delinear de forma precisa los intereses y objetivos de cada una de las facciones políticas.¹⁴

La declinación de la Masonería trajo consigo la consolidación de dos fuerzas políticas que aun bajo el estigma del caudillismo comenzaban a denotar los primeros caracteres de organizaciones políticas formales: los centralistas y los federalistas que tuvieron su primer enfrentamiento político en el seno del Congreso Constituyente de 1823-24. De dicha pugna salieron triunfantes los federalistas. La Carta Magna de 1824 adoptó como forma de gobierno la republicana y federal.

En 1835 el poder fue asumido por los centralistas. Dicha situación prevaleció hasta el año de 1846. Durante dicho período fueron dictadas las Leyes Constitucionales de 1835-36 así como las Bases Orgánicas de 1843.

En 1847 los federalistas tomaron nuevamente el poder y se reinstauró la Constitución de 1824. Sin embargo dicho trance sería efímero, ya que la última dictadura de Santa Anna (1853-55) vendría a imponer nuevamente el centralismo. Durante este período, las facciones encontradas cambiarían sus denominaciones a las de Partido Conservador (los centralistas) y Partido Liberal (los federalistas).

¹⁴ Cf. Anlén, Jesús. Origen y evolución de los partidos políticos en México, Textos Universitarios, México, 1980, pp. 41-43

En octubre de 1855 y tras el triunfo de la Revolución de Ayutla encabezada por Juan Álvarez, los liberales volvieron a gobernar al país. En este período, ya los dos Partidos antagonicos tenían bien delineadas sus líneas de acción política y sus proyectos de nación: en tanto que los conservadores, en su ala más radical, representada por Lucas Alamán se pronunciaban por una vuelta al antiguo régimen de fueros aristocráticos y clericales, los liberales propugnaban apertura comercial y protección jurídica a la propiedad privada. Pero el proyecto liberal tendría aun que enfrentarse a una nueva calamidad: el advenimiento del Segundo Imperio. Sin embargo, al restaurarse la República, en 1867 se dio continuidad a los planteamientos del Partido Liberal. En dicho ambiente de distensión se conformaron múltiples clubes políticos de tendencias diversas. No obstante, al triunfo de Porfirio Díaz en 1876, la laxitud del sistema político concluyó tajantemente: desde su primer período de gobierno (1876-1880) el dictador adoptó una política de unilateralidad e intimidación que tuvo a la oposición política relegada y liquidó en su totalidad a los clubes políticos de todas las tendencias.

Durante el porfiriato surgieron algunas organizaciones políticas que mucho distaban de ser auténticos partidos: su creación respondía a las pretensiones reeleccionistas de Díaz en diferentes períodos. Así surgieron, en 1892 el Partido Científico, en 1896, el Círculo Nacional Porfirista, la Unión Liberal y el Partido Nacional Porfirista.

Durante los últimos años del gobierno dictatorial, comenzó a conformarse una tendencia opositora encabezada por el general porfirista Bernardo Reyes

(presuntamente en rebeldía respecto a Díaz) llamada, *de facto* Partido Reyista. Sin embargo, múltiples historiadores tienden a considerar al *reyismo* como un paliativo al descontento político que imperaba entre diversos sectores poblacionales.

En un contexto de represión política, un grupo de desterrados, ex miembros del Club Redención (desintegrado por Díaz en años precedentes), fundaron, en 1906 el Partido Liberal Mexicano. Este partido tenía ya un ideario y una plataforma política bien definida que Jesús Anlén sintetiza de la siguiente forma:

"...Defendía los clásicos derechos del hombre: libertad de expresión, de reunión y de pensamiento; condenaba los abusos y los privilegios del clero, la pena de muerte, el servicio militar obligatorio, la irresponsabilidad de los funcionarios, la arbitrariedad de los gobernantes, la falta de honestidad en la administración de justicia, los altos impuestos, las gabelas, los vicios, etc; exigía el mejoramiento y fomento de la instrucción pública, lo no re-elección, el mejoramiento de las condiciones de vida de los obreros, la supresión de los jefes políticos, la protección de la clase indígena, el castigo a los funcionarios deshonestos y la adopción de una serie de reformas constitucionales que tendían a democratizar la vida pública..."¹⁵

Al estallamiento de la Revolución de 1910, hubo una ruptura en el seno del Partido Liberal: los magonistas de convicciones más bien anárquicas se alejaron radicalmente de los objetivos postulados en el Plan de San Luis. Ello fue

¹⁵ Anlén, OP. CIT. pp. 52-3

determinante para que Madero junto con sus allegados y seguidores fundase el Partido Antirreeleccionista (PAR) cuyo lema de campaña era "Sufragio Efectivo. No Reelección". Paradójicamente, el nuevo partido no tenía, en los inicios de la lucha armada ni la fuerza ni la cohesión del Partido Liberal.

Al triunfo del maderismo el PAR se encontraba sumamente fisurado. Ante dicha situación, Madero en mancuerna con Pino Suárez creó el Partido Constitucional Progresista (PCP) en septiembre de 1911. Ambos partidos adolecían de múltiples inconsistencias ideológicas. Esto, aunado a la tibia política en materia social ejercida por Madero fueron factores condicionantes de una gran debilidad del régimen que no tardó en ser derrocado:

"...En el gobierno de maderista se evidencia de inmediato la fragilidad de las instituciones y la ausencia de una cultura para la transición, lo que da lugar al golpe de Estado de Huerta, al martirio del Presidente, a la intervención norteamericana, a la disolución del Congreso y a la implantación de una dictadura pretoriana..."¹⁶

Durante esta época existían otros partidos políticos de menor magnitud como el Partido Popular Evolucionista y el Católico Nacional de corte conservador.

La caída de Huerta y el triunfo definitivo del Ejército Constitucionalista fueron acontecimientos decisivos para la promulgación de la Carta Magna de 1917.

¹⁶ Ruiz Massieu, José Francisco. El Proceso Democrático en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 23

Siendo Carranza presidente, el 1º de agosto de 1918 se expidió la primera Ley Electoral de nuestro país, en cuyo marco fueron creados varios partidos políticos entre los que destacan:

1. **PARTIDO LIBERAL CONSTITUCIONALISTA:** Se fundó en 1917 bajo el auspicio del gobierno carrancista. Sus cuadros iniciales se integraron por jóvenes estudiantes que proponían la toma de medidas nacionalistas (preeminencia del cooperativismo, nacionalización de los sectores estratégicos, etc.) y humanistas (supresión de la pena de muerte, defensa del principio de no intervención, etc.). El Partido apoyó a De la Huerta lo que causó su desaparición al triunfo del obregonismo.
2. **PARTIDO LABORISTA:** Fue creado en 1919 por un grupo de obreros adscritos a la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) asesorados y encabezados por Luis N. Morones. El partido pugnaba, a grandes rasgos por la dignificación de las condiciones laborales de la clase obrera. Sus demandas principales eran vivienda, seguridad social y abolición total del trato injusto a los trabajadores. Este partido tuvo un lugar preponderante durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, llegando ser catalogado incluso como el "partido oficial" durante el maximato. El Partido declinó definitivamente cuando Calles dejó la silla presidencial;
3. **PARTIDO NACIONAL AGRARISTA:** Fundado en junio de 1920 por connotados ideólogos y agraristas como Díaz Soto y Gama y Felipe Santibáñez enarboló como su causa principal el reparto agrario prometido

por Carranza. Este partido tuvo gran importancia durante el obregonismo y declinó durante el régimen de Calles;

4. **PARTIDO COMUNISTA MEXICANO:** Fue fundado en septiembre de 1919. Sus impulsores principales fueron Manabrenda Nath Roy, José Allen, e Hipólito Flores entre muchos otros. Adherido a la III Internacional Socialista, el PCM presentó una amplia y explícita plataforma de acción política que incluía una serie de medidas económicas y políticas tendientes a consolidar el capitalismo de Estado que sería fase de transición hacia el socialismo. Declinó en los años setenta con su adhesión a una coalición de fuerzas de izquierda denominada Partido Socialista Unico de México (PSUM), que compitió por primera vez en las elecciones federales de 1979.

El 4 de marzo de 1929, aun bajo el mandato presidencial del "jefe máximo de la Nación", Plutarco Elías Calles, nació a la vida pública el Partido Nacional Revolucionario (PNR), precedente mediato del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

A través de la creación del PNR, Calles logró conjuntar las fuerzas políticas y militares que se habían mantenido en pugna desde al término de la Revolución. Su fuerza de cohesión, basada en dádivas y componendas fue asombrosa. Así lo señala Alan Riding en las siguientes líneas:

" Este [el PNR] incorporaba a todo tipo de facciones liberales, socialistas e intelectuales y absorbía a la creciente burocracia e incluso al Ejército.

Todos aquellos que estaban dentro del gobierno o en torno a él -ministros, gobernadores, congresistas, oficiales del Ejército, jueces, funcionarios civiles- simplemente fueron declarados miembros...El PNR nació con un poder perpetuo virtualmente garantizado. Adoptó los colores nacionales e instantáneamente fue sinónimo del Estado..."¹⁷

Aunque algunos autores como René González de la Vega consideran que la creación de un partido con la fuerza del PNR era el único camino para alcanzar el desarrollo nacional¹⁸, se reconoce por amplios sectores (incluso por priistas connotados) que la creación de este Partido estancó en buena medida el desarrollo de la democracia en México: "... el PNR y el maximato menguan la incipiente prestancia de las instituciones representativas y disminuyen el alcance real de los comicios..."¹⁹

Lo anterior se reafirma con las persecuciones de que fueron objeto los miembros más destacados del Partido Comunista durante el régimen presidencial de Emilio Portes Gil y con la hegemonía que a partir de entonces cobraría este instituto político.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1939) el PNR cambiaría su denominación a la de Partido de la Revolución Mexicana. Aunque el ideario se mantuvo incólume existieron algunas modificaciones estructurales. Ruiz Massieu apunta que en el "nuevo" partido: "...es menos importante la estructura regional

¹⁷ Riding, Alan, Vecinos Distantes, Joaquín Mortiz, México, 1985, p. 68

¹⁸ Cfr. González de la Vega, René, Derecho Penal Electoral, Porrúa, México, 1995, p. 84

¹⁹ Ruiz Massieu, OP. CIT. p. 30

originaria para dar cabida a una conformación sectorial, propia de su carácter pluriclasista...”²⁰

El 16 de septiembre del mismo año fue creado el Partido Acción Nacional encabezado por el ex rector de la Universidad Nacional, Manuel Gómez Morín. Desde un principio expuesto a críticas por sus afinidades con la Unión Nacional Sinarquista (asociada por algunos sectores con el fascismo italiano y el nacionalsocialismo alemán), el PAN es sin embargo, el primer partido político de oposición que registra la historia del México contemporáneo.

En 1946 en virtud de acuerdo de la Convención Nacional del PRM, este cambió su denominación a la de Partido Revolucionario Institucional. Las principales diferencias del PRI con sus antecesores consistían, básicamente en una presunta democratización de sus órganos internos de gobierno y en la adopción de mecanismos intrainstitucionales para evitar conflictos entre los diversos sectores adscritos a él.

Posteriormente, aparecieron una serie de partidos políticos opositores entre los que destacan en importancia:

1. El Partido Popular Socialista (PPS) creado en 1948 por el intelectual y luchador social Vicente Lombardo Toledano. Sus principios ideológicos giran en torno al anti-imperialismo y las luchas de las clases populares. No

²⁰ *Ibidem* p. 31

obstante, las estrategias políticas de este partido estuvieron, hasta 1987 (con su adhesión a la campaña de Cuauhtémoc Cárdenas) en completa concordancia con las del PRI. Fue, durante mucho tiempo considerado como un "partido satélite" del Revolucionario Institucional. Perdió su registro tras las elecciones de 1994.

2. El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana fundado en 1954 bajo el liderazgo de antiguos "jefes" de la Revolución de 1910. Considerado como un instituto "satélite" del PRI, ha participado, desde entonces en gran cantidad de comicios federales y estatales. Actualmente carece de registro como Partido Político Nacional;
3. El Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional: Fue constituido legalmente en 1978 bajo la denominación de Partido Socialista de los Trabajadores (PST) que fundamentaba sus principios ideológicos y de acción política en principios marxistas. En 1987 cambió radicalmente su rumbo ideológico al abanderar al *cardenismo* como su plan político. Este partido tuvo una importante interacción con algunos sectores obreros y campesinos.

Otros partidos políticos con poca importancia cuantitativa en el plano electoral y que perdieron su registro en años recientes lo fueron el Partido Demócrata Mexicano (PDM) identificado plenamente con los ideales sinarquistas y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) con principios de doctrina y de acción política fundamentados en los postulados de la IV Internacional Socialista y en el trotskismo.

Ya en años más recientes han sido creados nuevos partidos políticos en el marco de la reforma democrática nacional (Partido de la Revolución Democrática - cuyos logros electorales a la fecha son significativos-, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Partido del Centro Democrático, Convergencia por la Democracia, Partido Alianza Social, Partido Democracia Social y Partido de la Sociedad Nacionalista). Estos partidos, aunados al PRI y al PAN, conformaron el espectro electoral de los comicios que llevaron a Vicente Fox a la Presidencia de la República en el año 2000.

De lo anteriormente revisado, puede inferirse que el sistema nacional de partidos ha experimentado, en años recientes una transformación de importancia vital, cuyo hito generador fue la alternancia en la primera magistratura del país a raíz de las elecciones federales del año 2000. Los ajustes jurídicos, políticos e institucionales realizados en el marco de la reforma democrática, dieron lugar, por vez primera a comicios transparentes que permitieron, a su vez la transición del *régimen de partido predominante*, encabezado por el PRI, a uno de *pluralismo moderado*, en el que las alianzas político-electorales fueron elementos trascendental para que la oposición ganase vastos espacios en el poder de Estado. Aunque el COFIPE plantea un modelo laxo para la constitución de nuevos partidos (de donde puede inferirse la proyección jurídico-formal de un *régimen de pluralismo polarizado*), es una realidad que las fuerzas políticas opositoras, encuentran, en la alianza con los *partidos importantes* (el PRD y, y el PAN), el modo más viable de acceder a puestos de elección popular. Así lo demostraron las dos grandes alianzas políticas que contendieron en los referidos comicios

presidenciales del año 2000: la triunfante Alianza por el Cambio (PAN-PVEM) y la Alianza por México (PRD, PT, CD, PAS y PSN).

1.3.2. Estructura constitucional actual del sistema de partidos

El principio constitucional originario que fundamenta la existencia del sistema de partidos, se encuentra contenido en el artículo 39 de la CPEUM, que reza a la letra:

“...La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno...”

La CPEUM, establece la democracia representativa como medio objetivo para que el pueblo ejerza la soberanía que por ministerio de Ley le corresponde; ello se encuentra consagrado así en el texto de su numeral 40 (*“...Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal...”*) como en el artículo 41 (*“...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...”*).

Las bases I, II y III del mismo numeral de la CPEUM, otorgan los lineamientos constitutivos elementales del sistema de partidos. Los elementos regulados por estas disposiciones constitucionales son, en términos generales, los siguientes:

a) Acceso equitativo a los medios de comunicación social

Partiendo de la premisa de que es obligación del Estado garantizar que: "...los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades...", el art. 41, Base 2, Párrafo 1º, establece el derecho de los partidos de tener acceso de forma permanente a los medios de comunicación, de acuerdo a las disposiciones creadas *ex profeso* para tal efecto (en el COFIPE), las cuales serán analizadas a detalle en capítulo posterior de la presente investigación.

b) Financiamiento:

Los partidos políticos nacionales tienen derecho al financiamiento público, que en términos del párrafo 2º de la Base en comento, se integra: "...de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales...". Las reglas constitucionales básicas para el otorgamiento de este financiamiento son las siguientes:

- Debe, en todo caso, ser mayor al financiamiento privado obtenido por los partidos y fijarse anualmente;
- El 30% de su monto se asigna de forma igualitaria para todos los partidos, bajo el cálculo efectuado para tales efectos por el órgano superior de dirección del IFE;

- El restante 70% se asigna atendiendo a la fuerza electoral de cada partido en específico, es decir, atendiendo al porcentaje de votos obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior;
- En períodos electorales, se otorga a los partidos un financiamiento adicional, equivalente: "...a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias ése año..." ;
- El Estado debe reintegrar a los partidos un porcentaje de los gastos anuales que hayan efectuado los partidos en actividades educativas, de capacitación, investigación y tareas editoriales;
- El Estado debe establecer, a través de la ley electoral, límites en cuanto a los gastos de los partidos e instrumentar mecanismos para la supervisión y vigilancia de la aplicación de los recursos públicos por parte de los partidos, así como un régimen de sanciones por las violaciones a la Ley que en este sentido pudiesen presentarse.

c) Regulación

Los Ordenamientos constitucionales revisados con antelación, establecen expresamente que su aplicación específica debe realizarse en observancia de la Ley en la materia que, en este caso, es el COFIPE. Asimismo, en virtud de lo dispuesto en la Base III, del multicitado numeral 41 Constitucional, la organización de las elecciones federales corre a cargo del IFE, definido como un órgano con personalidad jurídica y patrimonio propios de integración plural (concurren a él,

miembros del Poder Legislativo Federal, representantes de los partidos políticos y los ciudadanos) que debe actuar, en el ejercicio de sus funciones con *certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad*. Algunas de las atribuciones más relevantes de este organismo serán analizadas en capítulo subsecuente del presente trabajo.

1.4. El sistema de partidos ante los procesos de reforma democrática

En la actualidad, el término *reforma democrática* ha cobrado una amplia difusión, debido, en esencia, a que constituye el marco de los diversos procesos de transformación política, jurídica e institucional de los Estados contemporáneos, con miras a consolidar sus sistemas democráticos. Dada la importancia que detenta la reforma democrática, como punto de referencia obligado del nuevo orden jurídico formal e institucional de la actividad político-electoral, en el presente punto se analizan así su concepto como las repercusiones que tiene en las diversas esferas de la vida política de un país.

1.4.1. Concepto de reforma democrática

En términos muy generales, la reforma o transición político-democrática se entiende como el proceso a través del cual los sistemas políticos reajustan sus

patrones operativos para otorgar mayor fuerza real a la voz de los sectores gobernados.²¹

La reforma democrática no es fenómeno exclusivo de un país en especial, sino de un tipo de sistemas políticos: aquellos afectados de una forma u otra por prácticas autoritarias, es decir, los sistemas "cerrados". Cabe puntualizar que estos sistemas no se limitan a las *dictaduras reales* o *gobiernos pretorianos*, sino que además incluyen aquellos gobiernos que, no obstante a contar con una estructura político electoral legitimada a través de ordenamientos jurídicos diversos, imposibilitan la pluralidad política y la difusión de la democracia como una forma de vida.

El móvil principal de los procesos de transición o reforma político-democrática es **la reconstrucción del pacto social entre el Estado y los gobernados** hacia la obtención de condiciones favorables para el desarrollo y ejercicio pleno de los derechos políticos de la ciudadanía.

Debido a los fines que persiguen, los procesos de transición político-democrática suelen ser **graduales y paulatinos**; las fases elementales que deben contemplarse son, a grandes rasgos:

- a) El establecimiento de *reglas del juego* precisas y transparentes para la actividad electoral, lo que únicamente puede lograrse mediante un profundo

²¹ Cfr. Nohlen, Dieter. Elecciones y sistemas de partidos, U/NAM, México, 1992, pp. 6-8

ajuste de las instituciones jurídico-electoral que garantice la imparcialidad de los procesos electivos;

- b) La creación de un orden institucional adecuado para garantizar el ejercicio de las facultades electivas de la ciudadanía y que afirmen la *confianza* de ésta hacia los procesos electorales ya que, tal y como afirma Inglehart: "...el sentimiento de confianza es necesario...para el funcionamiento que exigen las reglas del juego democrático..."²²
- c) La difusión, a nivel general de una cultura político-democrática fundamentada en los conceptos de ciudadanía, participación, pluralidad y alternancia en el poder político, que introyecte tanto en la ciudadanía como en el orden gubernamental, la idea de que la democracia es premisa fundamental para el ejercicio pleno de los derechos políticos legitimados en la constitución del Estado²³

Aunque la transición político democrática es un proceso complejo y continuo, estamos de acuerdo con Manuel Barquin, cuando afirma que sus alcances pueden considerarse como "amplios", siempre que se haya logrado la posibilidad estable, "...de la alternancia de los partidos políticos en el poder..."²⁴

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

²² Inglehart, Ronald. "El renacimiento de la cultura política" en Democratización, partidos políticos y procesos electorales, Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, México, 1988, p. 83

²³ Cfr. Peschard, Jacqueline. Op. Cit. , pp. 27-30

²⁴ Cit. por Nohlen, Dieter. Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral, UNAM, México, 1997, p. 141

1.4.2. Esferas en que inciden los procesos de transición democrática

De lo expuesto en el punto anterior, puede deducirse que los procesos de reforma democrática tienen un impacto *sistémico* en las estructuras societales del país en que se instrumentan. Es decir, toda medida tendiente a eficientar los sistemas de representación y participación y a difundir una cultura política-democrática, tendrá incidencia, mediata o inmediata en los diversos ámbitos que conforman la vida en sociedad (político, jurídico e institucional). En el presente punto se revisa someramente cada uno de éstos aspectos.

1.4.2.1. Jurídica

Tal y como se ha revisado, el tránsito de las prácticas autoritarias hacia sistemas democráticos *abiertos*, sería inconcebible sin el establecimiento de reglas del juego político-electoral claras y precisas, que cobran forma, desde luego, en el ámbito de las leyes positivas. Las premisas de la transformación democrática que, inicialmente tienen una naturaleza metajurídica, cobran importancia, bien de forma repentina o paulatina, convirtiéndose, a la postre, en exigencias a las que es necesario formalizar jurídicamente. Ello se ha hecho tangible a lo largo de la historia de los sistemas políticos modernos y se ha reafirmado, durante los últimos años, en el marco de los procesos de transición democrática.

Una característica que reviste al Derecho Electoral y que lo distingue de otras ramas de la Ciencia Jurídica cuyo contexto es más “estable” (como ejemplo pueden citarse las diversas instituciones del Derecho Civil), es su mutabilidad; la norma jurídico-electoral, tal y como afirma Berlín Valenzuela, debe ser constantemente actualizada, según las exigencias del colectivo social que, como se ha mencionado, es, en estricto sentido, el depositario de la soberanía de un Estado; el mismo autor señala que en las sociedades contemporáneas existe una necesidad continua de actualizar el Derecho Electoral:

“...para hacerlo congruente con las tendencias e inquietudes que los pueblos vienen mostrando en todo el mundo, explicándose de esta manera...[la] insistencia de darle también un contenido de participación y control, haciendo intervenir al pueblo en la toma de decisiones de las personas que integran el gobierno...”²⁵

Por ello, no es de extrañarse, que los primeros pasos hacia la reforma democrática, inicien precisamente con la instrumentación de nuevas disposiciones y leyes, tendientes a lograr la transparencia y plena probidad de los procesos electorales (tal fue el caso de la promulgación del COFIPE, en el caso mexicano). En este sentido, la esfera jurídica es, generalmente la que se ve repercutida de forma inmediata por la transición política-democrática, y de ahí la importancia de que el legislador se mantenga atento, ante la necesidad de realizar ajustes al orden normativo, que den coherencia a los objetivos y acciones asociados dirigidos hacia la democratización del Estado.

²⁵ Berlín Valenzuela, Francisco. Teoría y praxis política-electoral, Edit. Porrúa, México, 1997, p. 56

1.4.2.2. Política

La reforma democrática, por definición, tiene como objetivo básico la introducción sistemática de cambios profundos en el estamento público. A través de las medidas de ajuste (e incluso de rediseño) de la normatividad y las instituciones vinculadas bien de forma directa o indirecta con la operancia del sistema de representación, se pretende una nueva interacción entre los agentes políticos (sea entre el pueblo y las instituciones, o bien en cuanto a la interacción entre los diversos órdenes y esferas gubernamentales). La injerencia de la reforma democrática en la estructura política de un Estado puede apreciarse, fundamentalmente en dos momentos:

- ⇒ En un primer momento (previo a la alternancia o a la posibilidad objetiva de ésta), deben instituirse políticas públicas y promoverse reformas jurídicas tendientes a fortalecer la participación de ciudadanos y partidos en la vida política del país, y a dar mayor confiabilidad y transparencia a los procesos electorales;
- ⇒ En un segundo momento, es decir, cuando la alternancia es tangible, es necesario atender nuevos indicadores como pueden ser, la relación entre Poderes, cuando el Congreso tiene una conformación plural (la desatención de este importante aspecto puede provocar graves fisuras y desfasamientos en cuanto al ejercicio de la función pública), y la apertura de nuevos canales de interacción y comunicación entre la sociedad civil y los agentes políticos que dirigen el destino político del colectivo social.

Siguiendo la exposición de Sartori respecto a la pluralidad, puede apuntarse que la obtención de la pluralidad política, es paso insoslayable hacia la pluralidad cultural, que es el punto medular de todo proceso de reforma democrática.

1.4.2.3. Institucional (el *neoinstitucionalismo*)

Poco o nada serían los procesos de reforma democrática, sin la realización de ajustes substanciales al entorno institucional de la vida política de un país. Si la norma jurídica constituye la base de la transición, el cambio institucional es su elemento dinámico, aquel que garantiza su eficacia y correcta operatividad.

Bajo este contexto, no es extraño que en la actualidad, gran cantidad de estudios acentúen la importancia de la *institucionalidad* como elemento primordial de los *ajustes* que conlleva todo proceso de reforma democrática. Robert Dahl, apunta, por ejemplo, que la institucionalidad política es un elemento insoslayable en las *nuevas* democracias, cobrando aún mayor importancia en aquellos países en que prevalecen residuos de prácticas autoritarias:

“...la cuestión institucional adquiere importancia vital especialmente en el momento en que una sociedad está empeñada en abonar el nuevo terreno sobre el que la democracia pueda prosperar [...] Se trata de trazar las coordenadas fundamentales de la institucionalidad política con vistas a la consolidación democrática. Para las sociedades que ya gozan de condiciones favorables para la existencia de la democracia, en cambio, la

cuestión institucional pasa a un segundo plano, por lo menos en lo que concierne a la estabilidad y al mantenimiento de aquélla..."²⁶

El cambio institucional es, por tanto, elemento primordial para la promoción de los procesos de transición democrática. En este sentido, reviste especial importancia lo referente al *enfoque metodológico* con que se reformule el institucionalismo democrático. Esta preocupación teórica, surge a mediados de los años ochenta, en que empieza a observarse la insuficiencia de los esquemas tradicionales de institucionalización (el *viejo institucionalismo*) para atender las crecientes demandas en rubros tan trascendentes como la transparencia electoral, la participación de la ciudadanía en el control ciudadano de la función pública, etc. A raíz de dicha reflexión surgen diferentes tendencias teórico-metodológicas que pretenden dar un giro radical a la cuestión institucional, las cuales han sido calificadas, en su conjunto bajo la categoría del *neoinstitucionalismo*.

Actualmente, son dos las corrientes teóricas más importantes del *neoinstitucionalismo*: el enfoque de Ingeniería Constitucional de Giovanni Sartori y el enfoque histórico-empírico desarrollado por Dieter Nohlen y el grupo de investigación de Heidelberg.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

²⁶ Cit. por Monsalve, Sofia y Sottoli, Susana. "Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas", en Nohlen, Dieter (ed.) *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Edit. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1997, p. 15

Los estudios de Ingeniería Constitucional de Sartori establecen una crítica metodológica al *viejo* institucionalismo por considerar que: "...no se trata de estudiar las instituciones desde un punto de vista jurídico-formal, pues [...] ningún sistema formal de reglas puede funcionar sin estar acompañado de estructuras de incentivos y castigos que regulen el comportamiento de los actores políticos..."²⁷, proponiendo como vía alternativa, la creación de instituciones que respondan más a la estructura y problemas reales del sistema político y del sistema de partidos, que a los dogmas legislativos preexistentes; es decir, la institucionalización de la democracia debe responder a relaciones causales concretas, observables en la realidad política de un país. Como resultado de la aplicación de dichos principios, se tiene que las instituciones democráticas pueden crearse libremente, es decir, sin que el peso de las estructuras jurídicas merme la funcionalidad de las mismas.

Por su parte, Nohlen sostiene que la institucionalización democrática debe partir de un análisis histórico de situaciones y problemáticas concretas que conlleven soluciones con un "anclaje empírico"²⁸. El estudio histórico no implica, propiamente una relación cronológica de acontecimientos sino, "...un análisis específico de los fenómenos en su propio contexto temporal y espacial..."²⁹. El método concreto para el establecimiento de instituciones es el análisis comparativo que implica, a su vez, la evaluación de la eficacia de las instituciones en contextos histórico-políticos análogos o similares al estudiado en el caso concreto.

²⁷ Monsalvo y Sottoli, Op. Cit. p. 17

²⁸ *Ibidem*, p. 21

²⁹ *Idem*

Ambos enfoques coinciden, por tanto, en aminorar substancialmente el peso de las disposiciones jurídico-formales e incrementar el de los indicadores reales del sistema político, para crear instituciones que atiendan con eficiencia y celeridad las demandas democráticas del colectivo social. Algunos de los postulados *neoinstitucionales* serán retomados más adelante, en la instrumentación de las propuestas principales de la presente investigación.

1.5. Retos y perspectivas del sistema de partidos ante la reforma democrática del Estado Mexicano

Mucho se ha hablado, durante los últimos años, de una crisis substancial del sistema de partidos en nuestro país. El abordar este tema nos remite necesariamente a la mención de los valores esenciales de la democracia contemporánea ya que es ineludible que la probidad del sistema electoral es uno de los puntos neurálgicos del devenir de la relación entre el Estado y el pueblo.

Inglehart señala, por ejemplo que "...el sentimiento de confianza es necesario...para el funcionamiento que exigen las reglas del juego democrático..."³⁰

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

³⁰ Inglehart, Ronald. "El renacimiento de la cultura política" en *Democratización, partidos políticos y procesos electorales*, Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, México, 1988, p. 83

En efecto, la confianza del electorado, en un sistema político "abierto" debe darse en dos sentidos diferentes:

- a) La confianza en los actores políticos (partidos y candidatos), y en los procesos electorales ; y,
- b) La presencia de una opinión pública debidamente formada e informada.

La obtención de la confianza del electorado así hacia los actores políticos como hacia los procedimientos jurídico electorales se encuentra supeditada, desde luego a los parámetros de desarrollo democrático en el caso concreto. En otras palabras, existe una relación directa entre el grado de apertura democrática de las naciones y el nivel de confianza obtenido.

En los regímenes tradicionalmente abiertos, el electorado suele tener confianza en los actores políticos, encontrándose además seguros de que la voluntad que expresen en las urnas será respetada *erga omnes*. En cambio, en los sistemas políticos "cerrados" o "monocolor", el público muestra recelo al emitir su sufragio: ignora, por un lado si el sector a quien está otorgando su voto cumplirá realmente con sus promesas de campaña y por otro, cuestiona profundamente la limpieza del proceso electoral.

La falta de credibilidad en los sistemas políticos puede explicarse, en consecuencia por la presencia de factores (históricos o ideológicos) que oponen una fuerza de resistencia a la apertura democrática. Al decir de Dahl, estos

factores se asocian siempre con alguna forma de autoirritarismo que puede ser la presencia o huella de los regimenes militares o la existencia de un partido de Estado.

El excesivo verticalismo de los sistemas políticos viciados por prácticas antidemocráticas repercute en la credibilidad del público, que al ver disminuida la potencialidad de su voluntad política acude a las urnas con cierta indiferencia electiva y en el peor de los casos, incurre en el abstencionismo.

México detentó, durante muchos años (la mayor parte de su historia) un sistema político cerrado. En punto precedente se habló de la inmediata identificación de la imagen del PNR con el Estado mismo. Bajo este esquema, los líderes políticos fueron siempre sublimados al carácter de caudillos redentores de la patria. El surgimiento del PNR y su progenie política marcó el punto de partida del presidencialismo descrito por Riding, en 1985 del modo siguiente:

"...durante su sexenio, el Presidente no sólo domina al estado, sino también la vida pública de la nación: controla al congreso, a los funcionarios judiciales y a los gobernadores estatales, así como al partido gobernante y a la enorme burocracia; determina la política económica y las relaciones exteriores, y los medios de comunicación le tratan con reverencia solemne..."³¹

³¹ Riding, Op. Cit. p. 85

En este orden de ideas, el pluralismo político fue prácticamente nulo en México desde el inicio del largo dominio hegemónico del PRI quedando relegado en múltiples ocasiones (como en el caso de algunas facciones de la izquierda nacional) incluso a la clandestinidad.

El complejo aparato de poder creado alrededor del PRI aseguró, hasta la promulgación de la legislación electoral vigente su persistencia por medio del autocontrol de los procesos electorales y neutralizó en gran medida la acción política opositora mediante el manejo arbitrario de los medios de comunicación.

De este modo, el fraude electoral, las componendas sectoriales intra -y en algunas ocasiones *inter-* partidistas y la presencia omnipotente del PRI en los escenarios electorales se convirtieron en los ejes de la vida política de nuestro país.

La existencia de los "partidos satélite" y la falta de presencia de la oposición en las decisiones parlamentarias, acabaron por mermar, por otra parte, la credibilidad del electorado hacia los partidos políticos. La voluntad política de las masas buscó nuevas formas de expresión. Al decir de Mauricio Merino, el mejor canal de expresión de las desilusionadas masas nacionales, durante los primeros años de la reforma del Estado, lo fue la organización ciudadana, es decir, la sociedad civil.³²

³² Cfr. Merino, Mauricio, La sociedad derrotada, Siglo XXI, México, 1994, p. 12

La pérdida de credibilidad, por parte del electorado respecto a los estamentos políticos fue uno de los puntos de partida del proceso de apertura democrática nacional que es, hasta la fecha una labor inconclusa.

Si bien se reconoce como uno de los principales móviles del proceso de reforma democrática nacional, la reconstrucción del pacto social entre el Estado y los gobernados, cabe enfatizar la importancia que tienen, en primera instancia, la recuperación de la confianza del electorado en los comicios y en los partidos políticos. En la primera de estas prioridades mucho tiene que ver el rescate de los valores democráticos en el plano legislativo. En la segunda, como veremos más adelante, será fundamental seguir ajustando los mecanismos de regulación de la comunicación política para que prácticas como la mercadotecnia política, no sigan actuando como un factores de *mediación* del voto en perjuicio de la conformación de una auténtica cultura político-democrática a lo largo y ancho del país.

CAPÍTULO 2 OBJETO Y FINES DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL

2.1. La comunicación político-electoral

La comunicación, entendida en términos generales como "...el mecanismo por medio del cual existen y se desarrollan relaciones humanas; es decir [como] todos los símbolos de la mente junto con los medios para transmitirlos a través del espacio y preservarlos en el tiempo..."³³, es un fenómeno polisémico, toda vez que así su constitución como sus efectos, varían substancialmente dependiendo tanto de la naturaleza del mensaje que se transmite, como del medio empleado para tal efecto.

La comunicación es, indefectiblemente un proceso, en el cual un emisor configura y externa un mensaje, cuya finalidad es provocar una interacción determinada entre él mismo y quien lo recibe, decodifica e interpreta. En este sentido, puede afirmarse que la comunicación ha existido siempre, incluso en las sociedades más rudimentarias en que los medios de transmisión de los mensajes eran sumamente limitados.

³³ González Manet, Enrique. Comunicación de masas, Anagrama, Barcelona, 1987, p. 146

El fenómeno comunicativo ha evolucionado, por ende, en función del desarrollo de nuevas formas de encodificación y decodificación de la información y de los medios disponibles para la transmisión del mensaje. Así, se ha pasado de los procesos comunicativos puramente interpersonales, hasta aquellos en que, en razón de los medios empleados, el número de receptores del mensaje se multiplica cuantitativamente, llegando incluso a "masificarse" (tal es el caso de la comunicación social como la conocemos en la actualidad).

En cuanto a sus fines, las categorías de la comunicación son también múltiples, y se han diversificado y ampliado con el paso del tiempo. En tanto que la comunicación puramente interpersonal ha revestido, por lo regular, la finalidad de satisfacer necesidades inmediatas, existen otros tipos de comunicación características de ciertas épocas y contextos culturales cuyos fines son mucho más específicos (como en el caso de la comunicación política y la comunicación publicitaria).

Al revisar los antecedentes generales de la comunicación, llama la atención el hecho de que la **comunicación con fines políticos** ha estado presente durante prácticamente toda la historia de la humanidad. Si bien ostentando ropajes y formas diversas, la comunicación política se ha revelado como un elemento *sine qua non* de las colectividades humanas, debido a que el elemento *político* es, como diría Aristóteles, indisoluble de la naturaleza humana. En el presente apartado se parte de un breve análisis de los antecedentes de esta modalidad

comunicacional, hacia una aproximación definitoria de la misma, con miras a contextualizar adecuadamente las propuestas principales de este trabajo.

2.1.1. Elementos conceptuales

A. ANTECEDENTES GENERALES DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA

Estudiosos de la comunicación y la publicidad como Phillip Kotler, establecen que la comunicación política se remonta a la antigüedad. Este autor señala que los primeros indicios de la comunicación política se remontan a las antiguas civilizaciones griega y romana en que se emprendieron múltiples "...campañas para liberar a los esclavos..."³⁴. Tenemos asimismo, como antecedente importante de la comunicación política, la publicación de edictos y decretos del monarca en sitios públicos para darlos a conocer a los ciudadanos. Desde entonces se revelaba un doble sentido de la comunicación política: por un lado daba cabida a las demandas e inquietudes de ciertos sectores del colectivo social y por otro, *servía* para dar publicidad a ciertas disposiciones y acciones del gobierno; este carácter *dual* de la comunicación política, se preservaría con el paso del tiempo.

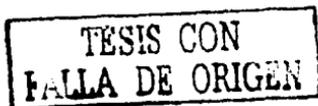
³⁴ Kotler, Phillip. Marketing social, Edit. Diana, México, 1997, p. 17

El declive de la civilización romana y la conformación sociogeográfica de la Europa Medieval, trajo consigo los muy bien conocidos vínculos entre Estado e Iglesia, convirtiéndose ésta última en una importante instancia de *control político*. Paradójicamente, funciones tales como la preservación de la gobernabilidad y la estabilidad de los regímenes absolutistas eran ejercidas en gran parte por la iglesia y no por el Estado propiamente dicho. Lo anterior nos habla de la importancia que tenían las instancias clericales en la comunicación política, hecho que fuera denunciado en plena etapa de consolidación de los Estados-Nación por Nicolás Maquiavelo, quien en uno de sus *Discursos Políticos* señalaba:

"...Nuestra religión coloca al supremo bien en la humildad, la abnegación y el desprecio de las cosas mundanas, en tanto que la pagana, por el contrario, lo ponía en la grandeza de ánimo, la robustez corporal y todas las demás cualidades que hacen fortísimos a los hombres...A mi juicio, esa manera de vivir ha hecho a los pueblos más débiles y les convierte en fácil presa de los hombres malvados, que pueden manejarles con seguridad, ya que ven a la mayoría de los hombres más dispuestos, con objeto de ganar el Paraíso, a sufrir las injurias que a vengarlas[...]" Así pues, el primer servicio que debemos que debemos los italianos a la sede papal es haber llegado a ser Irreligiosos y malos; pero aun hay otra deuda mayor, deuda que será la causa de nuestra ruina, a saber, que la Iglesia ha mantenido y mantiene dividida a Italia..."³⁵

El discurso maquiavélico apuntaba, como puede observarse, a denunciar la influencia que la iglesia tenía en la mente de los gobernados; figuras tales como la

³⁵ Maquiavelo cit. por Sabine, George H. *Historia de la Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pp. 253 y 255



condenación eterna del alma de los insumisos al régimen, permeaban profundamente la conducta de los gobernados y hacían las veces de **poderosos instrumentos de control social**, que a la postre, se ubicarían en el centro de las críticas del contractualismo y de la filosofía liberal.

La lucha contra el Antiguo Régimen no fue, ciertamente una confrontación mediática sino política y bélica. Sin embargo, al amparo del liberalismo surgieron algunas de las primeras expresiones de inconformidad de los sectores disidentes al absolutismo. Tal fue el caso de la caricatura y el periodismo político.

Al triunfo de la Revolución Francesa, éstos géneros periodísticos cobraron fuerza en toda Europa, sobre todo en oposición a la vuelta al absolutismo representada por el Imperio Napoleónico. Ya a mediados del siglo XVIII, y al mismo tiempo que se revelaban, en todo el continente europeo las múltiples contradicciones inherentes al liberalismo clásico, la comunicación política cobraba una importancia axial.

Bien a través de los pujantes medios impresos de la época o mediante publicaciones independientes, las demandas reivindicatorias de las clases más desposeídas de la "nueva" sociedad, se hacían del conocimiento de las mayorías. En este contexto, Marx y Engels abandonan transitoriamente sus "trincheras" academicistas para publicar, en 1848 un documento de redacción sencilla, accesible a sectores mayoritarios de la sociedad y distribuido por canales muy diversos: el *Manifiesto del Partido Comunista*, cuyas repercusiones más notorias

se dieron en los movimientos obreros de aquéllos años como la Comuna parisina de 1871.

Las décadas finales del siglo XIX fueron sumamente prolíficas en cuanto a comunicación política. Por un lado, los Estados liberales europeos la utilizaban como un medio para promocionar, mediante campañas en los medios impresos, las reivindicaciones económicas que darían vida al Estado de Bienestar y por otro, servía como espacio de difusión para las plataformas de los distintos actores políticos de los nacientes sistemas de partidos. Por primera vez, la comunicación política se encontró al servicio del modelo democrático impulsado por el Liberalismo: surgía, por ende, la comunicación político-electoral.

Cabe anotar que, ya a principios del siglo XX, la comunicación política fue un factor altamente influyente en la conformación del espectro político de años subsecuentes. Por un lado, resalta el hecho de que los principios ideológicos que detonaron la Revolución Bolchevique de 1917 lograron, en gran medida difundirse a través de publicaciones clandestinas (después estatales) como el célebre *Iskra*, dirigido por Lenin. Y en el otro extremo (el llamado "mundo libre"), la comunicación política servía, tanto para encomiar los logros del Estado, como para fijar los extremos de las contiendas electorales.

El rápido desarrollo de las tecnologías de información masiva en potencias como los Estados Unidos, provocó que la comunicación político-electoral se conformase, en pocos años, como una de las principales herramientas para el ejercicio del sufragio. Esta tendencia se extendió rápidamente al resto de los países del bloque occidental en cuyas legislaciones electorales se establecieron

incluso sistemas para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social con miras preeminentemente electorales.

En la actualidad se reconoce que la comunicación política se da, como en épocas remotas, en dos vertientes distintas: a) En tanto que instrumento de quienes detentan el poder de Estado para difundir sus programas y estrategias de acción en el gobierno; b) En tanto que medio de expresión de los diversos actores políticos y sociales en un sentido amplio (bajo esta última modalidad se encontraría el periodismo político y, desde luego, la comunicación político-electoral).

En el siguiente apartado se presenta un bosquejo definitorio tanto de la comunicación política (entendida genéricamente), como de su vertiente político-electoral, la cual guarda una importancia total para el objeto central del presente estudio.

B. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

En observancia de los antecedentes enunciados, puede inferirse que la comunicación política se conforma, en sentido amplio por todos y cada uno de los procesos que tienden a la interacción entre sujetos a través de mensajes de contenido predominantemente político.

En sentido estricto, resulta sumamente ilustrativa la definición de Jean Marie Cotteret quien nos dice que la comunicación política es "...el intercambio de

informaciones entre los gobernantes y los actores políticos con los gobernados por canales de transmisión ya sea estructurados o informales...³⁶

Es decir, aunque la comunicación política es un proceso abierto que puede establecerse incluso entre los ciudadanos, sin la mediación del Estado o de los actores políticos (toda vez que los canales de transmisión de los mensajes pueden ser *informales*), su definición académica suele limitarse a las interacciones entre el Estado y los actores políticos con el sector gobernado. Esta última acepción es la más aceptada y difundida en la doctrina jurídica y política del mundo entero y de ella deriva el concepto de una de sus principales vertientes, la *comunicación político-electoral*, que en este orden de ideas se conforma por *el conjunto de informaciones emitidas a la ciudadanía por los partidos políticos bien sea para confirmar sus preferencias electorales o para atraerlas, cuando éstas le sean adversas o se encuentren en la indefinición.*

Cabe anotar, que si bien el fin pragmático de la comunicación político-electoral, es atraer las preferencias del electorado, su fin último o teleológico es identificable con el correspondiente al sistema de partidos, por lo cual sus mensajes deben detentar ciertos rasgos ideológicos y deontológicos compatibles con los conceptos modernos de **representación y participación ciudadana**. Es por ello necesario acentuar que la comunicación político electoral es propiamente un medio y no un fin en sí mismo; su objetivo es **informar** para incidir en los criterios de participación a partir de elementos objetivos como la ideología y las plataformas de acción política de los partidos; soslayar lo anterior, conlleva,

³⁶ Gutiérrez Barba, Ricardo. "La comunicación política", Red de información municipal de la UNAM, INTERNET, en la URL: www.rim.unam.mx, México, 2000



necesariamente una distorsión en los fines del sistema de partidos y puede, en el peor de los casos atentar contra la constitución democrática de un Estado.

2.1.2. Aspectos deontológicos e ideológicos de la comunicación político-electoral

La comunicación política es en la actualidad, quiérase o no, parte fundamental de la vida política de los Estados democráticos; su encuentro con los *mass media* viene en definitiva a rediseñar el espectro de las decisiones políticas en un doble sentido: por un lado, la *dada comunicación política- reforma democrática* viene a otorgar al elector una mayor libertad en el ejercicio de sus facultades electorales, pero, por otro, entraña los multiconocidos riesgos de *mercantilización de la política*.

En este sentido, es primordial considerar que los fines últimos de la comunicación política deben ser idénticos a los del sistema democrático en su conjunto. Los actores políticos deben valerse de ella para acceder *legítimamente* al poder de Estado, considerando a la legitimidad no sólo desde su acepción jurídico-formal, sino con todas las implicaciones ideológicas y deontológicas que lleva implícitas la democracia. Gutiérrez Barba refiere las múltiples implicaciones que, en un plano idóneo debe suponer la comunicación política en los términos siguientes:

“...la comunicación política supone un abanico de acciones tomadas por los actores políticos: teleológica, axiológica, afectiva, habitual, dramática y comunicativa [...] Es decir, el agente asume una actitud de comunicación con el objetivo de generar una decisión y una acción del carácter político dentro del marco del espacio público, actuando conforme a fines y valores, motivando afectos, procediendo conforme a conductas automatizadas (hábitos) desplegando una actitud protagónica en la escena política y pretendiendo motivar una interacción en la creación y coordinación de los consensos..”³⁷

En su misma exposición, el maestro Gutiérrez Barba atribuye a la comunicación política, finalidades tripartitas, a saber:

1. Función informativa-regulatoria

La comunicación política, lejos de limitarse a la “venta” de un producto (llámese programa o acciones de gobierno, candidato, etc.), debe abocarse a la consolidación de un conjunto de valores de observancia general en el sistema político, previamente dimensionados en la constitución de un país. Debe ser informativa, en tanto que otorgante, a la ciudadanía, de información veraz y eficaz para consolidar las instituciones democráticas; y regulatoria, en tanto que debe llevar a la practica política los principios constitutivos del Estado derivados del pacto o contrato social.

³⁷ Gutiérrez Barba, OP. CIT. s/p

2. *Función persuasivo-estratégica:*

Los mensajes de comunicación política tienden, como se ha dicho, a incidir cambios en la opinión pública. Esta función persuasiva cobra forma a través de estrategias institucionales diversas adoptadas por los actores políticos de un país; la estrategia, a su vez, debe consistir en propuestas y programas políticos concretos que tiendan a la resolución de los problemas nacionales (implícitos en las plataformas de los actores políticos) y no a la "venta" de un producto (plan, programa de acción gubernamental, candidato, etc.) en periodos electorales.

3. *Función legitimante-ideológica:*

Si la comunicación política se estructura de manera tal que se cumplan las dos funciones anteriores, el resultado es la *legitimación social* del actor político que emita los mensajes. En este sentido, la *legitimación* va más allá de la sanción momentánea representada por el ejercicio del sufragio por parte de los electores, consolidándose un acercamiento entre el emisor y los receptores. La inexistencia de este elemento puede derivar en un "alejamiento" de los actores políticos respecto al electorado, que en el peor de los casos, llega a provocar rupturas importantes en la gobernabilidad.

De lo anterior, se infiere que la comunicación político-electoral cumple funciones bien específicas y delimitadas en el sistema político. La preservación del estamento constitucional del Estado y de la estructura prevista por éste para la

conformación del gobierno, son su fin último en una sociedad democrática. Su objeto no puede limitarse a la persuasión del electorado con fines proselitistas sino que debe extenderse a la reafirmación de los valores políticos comunitarios; de ahí que, aún hoy en día, esta modalidad comunicativa deba preservar los elementos deontológicos e ideológicos propios del sistema de partidos.

2.2. La importancia de los medios electrónicos de comunicación social (radio y televisión) en la actividad político-electoral

La revolución de las tecnologías de la información representada por el uso generalizado de la radio y de la televisión (y más recientemente de las bases y redes informáticas de datos) ha repercutido contundentemente en el contexto político mundial. A lo largo del tiempo, éstas tecnologías se han revelado, bien como importantes instancias de *control político y social*, o como herramientas axiales del cambio democrático.

El espectro negativo de su uso con fines políticos ha podido observarse en las fases más "oscuras" del desarrollo de la democracia y ha sido especialmente tangible en los regímenes cerrados o "monocolor" en que los medios han sido manejados al arbitrio de las élites o sectores hegemónicos. Como bien apunta el Doctor Cárdenas Gracia, los medios masivos de comunicación son un arma de "doble filo" para la democracia:

"...Decir que los medios de comunicación son fundamentales en los sistemas políticos contemporáneos es repetir un lugar común, aunque el enunciado se corresponde totalmente con los hechos [...] En el mundo entero, se sabe además, que los medios -de manera poco democrática- muchas veces ejercen una influencia manipuladora en y sobre la realidad. En ocasiones, la manipulación proviene de las instituciones públicas, y en otras de los intereses privados. Cuando los medios funcionan con bases y procedimientos democráticos, son los instrumentos más poderosos para el desarrollo democrático, pero cuando lo son de intereses estrictamente particulares, pueden constituirse en los principales enemigos de la democracia..."³⁸

En un sistema político afectado por prácticas autoritarias, el desempeño de los medios suele inclinarse hacia los sectores hegemónicos. Los medios electrónicos (especialmente la radio y la televisión) son entonces instrumentos de manipulación de la opinión pública; por sus amplias facultades persuasivas, son capaces no sólo de encomiar logros inexistentes del gobierno en turno, sino de nulificar las tentativas de los sectores opositores por ocupar el poder de Estado.

Una sociedad democrática e igualitaria supone que en las contiendas electorales debe existir un acceso justo y equitativo a los medios de comunicación por parte de los diversos actores políticos.

Esta premisa se convirtió en una de las principales consignas de los opositores al régimen priista en nuestro país en el marco del proceso de reforma democrática. Las conclusiones de las encuestas previas al Acuerdo Político Nacional celebrado por las principales fuerzas políticas del país en 1995 fueron

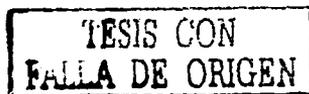
claramente ilustrativas de la necesidad de acotar el desempeño de los medios en cuanto a la comunicación político-electoral; destaca al respecto la propuesta de "...promover reformas constitucionales y políticas que garanticen los derechos de los diversos grupos de la sociedad en los medios electrónicos..."³⁹.

La presión ejercida por diversos grupos de la sociedad influyó, en gran medida para la introducción, en el marco de las reformas de 1996 al COFIPE de un nuevo sistema de distribución de tiempos de acceso a los medios por los partidos políticos que contribuyó, sin duda alguna, de forma contundente en los resultados de los procesos electorales federales de 2000.

Mas, aún en este contexto cabría aún cuestionar: ¿la democratización de la comunicación político-electoral consiste únicamente en la obtención de una distribución equitativa de los tiempos de acceso por parte de los partidos? La respuesta es no. Si bien la equidad en el acceso a los medios es un elemento total para favorecer la alternancia en regimenes tradicionalmente "cerrados", queda pendiente el elemento de la *calidad* de la información política que los partidos, a través de los medios hacen llegar a la ciudadanía. Bajo condiciones equitativas de acceso a los medios, el riesgo de la *mercantilización* de la política se acentúa considerablemente, sobre todo cuando los partidos interpretan la

³⁹ En Ugalde, Luis Carlos (coord.) *Sociedad, Derecho e Información*, Edit. Media, México, 1995, p. 109

⁴⁰ Cámara de Diputados, Comisión Especial de Comunicación Social. *Consulta Pública en Materia de Comunicación Social*, II. Congreso de la Unión, México, 1995, p. 100



laxitud de la normalidad tan sólo como una oportunidad para acceder al poder del Estado y no para contribuir a la constitución democrática del gobierno; aparece aquí la figura del *marketing político* como elemento disgregador de los fines de la reforma democrática:

"...Con frecuencia suele reducirse la comunicación política al marketing político. Dicha visión tiende a limitar el ámbito de permanente dinamicidad de la primera a la serie de acciones propias a la segunda..."⁴⁰

En consecuencia, la *depuración* de los contenidos de la comunicación político-electoral vía la supresión de los excesos que implica el *marketing político*, constituye, en el caso de nuestro país, el siguiente paso hacia la consecución de los fines de la reforma democrática del Estado.

2.3. Preceptos jurídicos relacionados con la comunicación político-electoral

2.3.1. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

La reforma electoral de 1996, producto de los acuerdos celebrados en 1995 entre las fuerzas políticas más importantes del país, no sólo introdujo al texto del artículo 41 de la Carta Magna el principio referente al acceso equitativo y permanente de los partidos políticos a los medios de comunicación social, sino que además vino a estructurar, en el marco del COFIPE, un nuevo sistema de

⁴⁰ Gutiérrez Barba, OP. CIT, s/p

acceso de los partidos a los medios, el cual se describe, si bien esquemáticamente en las líneas siguientes.

El acceso de los partidos a los medios es considerado, tal y como lo dispone la Constitución General, como una prerrogativa, es decir, tanto el Estado como el órgano encargado de organizar la actividad político electoral (en este caso, el IFE), deben encargarse de garantizar su ejercicio en los términos establecidos en la Ley (art. 41 del COFIPE).

El ejercicio de esta prerrogativa se encuentra regulado en el primer capítulo del Título Tercero del COFIPE, es decir, en sus artículos 42 al 48.

Se establece, en primera instancia, al igual que ocurría en el Código Federal Electoral y otras legislaciones anteriores en la materia, que corresponden a cada partido político, quince minutos en radio y quince en televisión, del tiempo mensual asignado al Estado en dichos medios. Los partidos deben utilizar ése tiempo mediante la transmisión de dos programas semanales, cuya producción corre a cargo de la Comisión de Radiodifusión del IFE. El orden de transmisión de los programas se determina por sorteos celebrados de forma semestral.

La asignación de los canales, las estaciones y los horarios de transmisión, se lleva a cabo por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, instancia que además debe verificar "...que la programación que corresponda a los partidos políticos tenga la debida difusión a través de la prensa de circulación nacional..." (art. 46 del COFIPE). Los programas del IFE tienen además, acceso

preferencial a los horarios de transmisión preasignados al Estado tanto en radio como en televisión.

Según lo dispuesto en el artículo 44 del COFIPE, los partidos tienen además derecho de transmitir programas de cobertura regional que no excedan de la mitad del tiempo asignado a cada partido para sus programas de cobertura nacional.

Las anteriores disposiciones operan de forma permanente, es decir, con independencia de que se trate o no de períodos electorales.

El COFIPE dispone, además, un innovador sistema de distribución de tiempos de acceso a los medios en períodos electorales que se describe a continuación: (art. 47 del COFIPE)

- En el caso de los procesos en que se elija Presidente de la República, los partidos, en su conjunto cuentan con un total de 250 horas en radio y 200 en televisión. Tal proporción se reduce en un 50% en los procesos en que sólo se elijan integrantes del Congreso de la Unión (es decir, en tal caso los partidos cuentan con 125 horas en radio y 100 en televisión). Este tiempo, una vez distribuido entre los partidos, se asigna a la transmisión de programas.
- Además de los tiempos anteriores, el IFE debe contratar, para ponerlos a disposición de los partidos políticos y distribuirlos mensualmente, hasta

10,000 promocionales en radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos. Se señala que el costo de dichos promocionales no debe exceder del 20% del financiamiento público que corresponda a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial y el 12% cuando sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión;

- De los tiempos anteriores, corresponde el 4% a cada uno de aquéllos partidos que carezcan de presencia en el Congreso de la Unión. El tiempo restante se debe distribuir entre los partidos que sí la tengan, siguiendo los principios que se enuncian a continuación;
- A cada uno de los partidos con presencia en el Congreso, corresponde, por igual, el 30% del tiempo que quede disponible. El restante 70% se distribuye diferenciadamente, atendiendo a la *fuerza electoral* detentada por cada partido;
- Los programas que se transmitan deben tener una duración de 15 minutos, aunque también pueden ser de 5, 7.5 ó 10 minutos a solicitud de los propios partidos, siempre que los recursos técnicos y la distribución de horarios lo permitan. Asimismo se establece que la Secretaría Ejecutiva del IFE debe tomar los acuerdos pertinentes para la producción y transmisión de programas con contenido regional.

En lo que respecta a la forma de asignación de los tiempos en períodos electorales, el COFIPE dispone las siguientes normas:

- La Secretaría Ejecutiva del IFE, mediante la intervención de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, debe allegarse de los catálogos de horarios disponibles y tarifas de los canales de televisión y estaciones de radio tanto de cobertura nacional como estatales para dos períodos: a) Del primero de febrero al 31 de marzo del año de la elección; y, b) Del 1° de abril del año de la elección hasta tres días antes de la misma;
- El primer catálogo debe darse a conocer a los partidos políticos en la primera sesión que realice el Consejo General del IFE en la primera semana de noviembre del año anterior al de la elección. Proceso similar corresponde al segundo catálogo que debe ponerse a consideración de los partidos en la sesión que celebre el Consejo General correspondiente al mes de enero del año de la elección.
- Una vez que los partidos han tomado conocimiento de los catálogos mencionados con antelación, deben dirigirse, por escrito a la Secretaría Ejecutiva, señalando los horarios, canales y estaciones de transmisión en que se encuentren interesados. Este escrito, debe presentarse, para el caso del primer catálogo "...a más tardar el 15 de diciembre del año anterior al de la elección, por lo que hace a la campaña de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a más tardar el 31 de enero del año de la elección, para las campañas de senadores y diputados..." y para el segundo catálogo, "...a más tardar el 28 de febrero del año de la elección por lo que hace a la campaña de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a más tardar el

15 de marzo del mismo año para las campañas de senadores y diputados...”

(Art. 48, párrafo 4° del COFIPE);

- En el caso de que dos o más partidos se encontrasen interesados en transmitir por un mismo canal o estación, se procede a dividir entre éstos los tiempos disponibles de transmisión. Asimismo, se dispone que, de existir tiempos sobrantes, éstos se reintegrarán a los concesionarios de los medios, sin que puedan ser posteriormente tomados por partido alguno;
- Una vez concluido el proceso de asignación de tiempos, estaciones y canales de transmisión, los partidos deben acudir a contratarlos directamente ante los concesionarios.

Como puede observarse, la regulación respecto a la distribución de tiempos es amplia y específica, lo que no sucede para el caso de los contenidos de los mensajes político-electorales, problemática que se retomará detalladamente en capítulo subsecuente de la presente investigación.

2.3.2. Ley Federal de Radio y Televisión

La Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT), fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1960, siendo su objeto, regular el uso “...del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas...”, cuya propiedad, en términos del artículo 27 de la Carta Magna, corresponde a la Nación. El Ordenamiento en comento se encarga, por tanto, de normar lo relativo, así al

contenido de las transmisiones radiales y televisivas, como al régimen de concesiones que el Estado otorga a los particulares para el uso y explotación de las ondas electromagnéticas.

La Ley citada, poco refiere sobre la comunicación política, encontrándose sólo algunas veladas referencias a la misma en su Título Primero denominado "Principios Generales". Así, su artículo 4º señala que la actividad desarrollada tanto por el radio como por la televisión, son de interés público, siendo por tanto, deber del Estado, "...protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social...".

En su numeral quinto fracción primera, se limita a decir, que para el cumplimiento de la función social que corresponde al radio y a la televisión, sus transmisiones deben procurar: "...Afirmar el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares...", así como: "...Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales..." (Art. 5 fr. IV de la LFRT)

Partiendo del principio de que todo lo relativo al radio y a la televisión es de jurisdicción federal (Art. 8º LFRT), establece la competencia de la Secretaría de Gobernación tanto para vigilar que las transmisiones de radio y televisión se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la dignidad personal y a la moral, y no ataquen los derechos de tercero, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden y la paz públicos, como para

sancionar cualesquier práctica que conculque la función social de estos medios de comunicación masiva.

Para los efectos que interesan al presente trabajo, reviste especial relevancia el artículo 59 del ordenamiento en comento que establece la obligación, por parte de los concesionarios, de ceder parte de su tiempo de transmisión al Estado, el cual debe ser empleado para reafirmar la función social prevista por la legislación para el radio y la televisión. Sin embargo, éste artículo, por si mismo no resulta muy claro en cuanto a los tiempos de acceso del Estado a los medios. Dicha cuestión se clarifica, no obstante, en el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 1973, cuyo artículo 12 reza a la letra:

"...Es obligación de las estaciones de radio y televisión incluir gratuitamente en su programación diaria 30 minutos, continuos o discontinuos, sobre acontecimientos de carácter educativo, cultural, social, político, deportivo y otros asuntos de interés general, nacionales e internacionales, del material proporcionado por la Secretaría de Gobernación. El tiempo mínimo en que podrá dividirse la media hora, no será menor de cinco minutos..."

Dicho numeral se relaciona directamente con la comunicación político-electoral dado que, como se ha visto, el sistema de distribución de tiempos de acceso permanente a los medios por parte de los partidos se sustenta en el uso de los concedidos por ministerio de Ley al Estado.

Por otra parte, el mismo RLFRT prevé, en sus artículos 49 AL 54, la existencia del Consejo Nacional de Radio y Televisión (CNRT), con una gran cantidad de atribuciones en cuanto al control de la programación radial y televisiva, entre las que destaca la de clasificar las transmisiones de contenido político como aquéllas referentes a: "...Informes sobre nuevas leyes; actividades del Ejecutivo y del Congreso; informes de partidos políticos; elecciones en la República; charlas, comentarios, discusiones, discursos; opinión de la prensa, editoriales, mesas redondas..." (Art. 51 del RLFRT)

Cabe anotar que si bien la intención del legislador al crear en derecho el citado CNRT, como un órgano independiente al Poder Ejecutivo fue dotar al control de los medios electrónicos de autonomía e imparcialidad, éste se encuentra en la inoperancia. Al respecto, el Doctor Ernesto Villanueva reconoce un importante avance que, sin embargo se queda en el plano meramente jurídico-formal toda vez que la existencia material del CNRT, "...está en virtual suspenso desde su creación formal, habida cuenta de que no existen registros de su actuación cotidiana en los asuntos de su competencia..."⁴¹

En síntesis, ni la LFRT ni su Reglamento esclarecen aspectos tan relevantes de la comunicación político electoral, como el referente a los contenidos de los mensajes emitidos con fines proselitistas por los partidos políticos, reafirmandose de tal manera así su obsolescencia como su deficiente estructura técnico-jurídica,

⁴¹ Villanueva Villanueva, Ernesto. Derecho Mexicano de la Información, Edit. Oxford, México, 2000, p. 72

problemas que han sido objeto de continuas y reiteradas críticas por parte de los especialistas en Derecho de la Información.

2.4. La comunicación político-electoral y la mercadotecnia política

2.4.1. La mercadotecnia política como nuevo elemento de la actividad político-electoral

A. ANTECEDENTES

La mercadotecnia política o marketing político (en cuyo concepto se ahondará un poco más adelante) tiene sus orígenes mediatos en los Estados Unidos a principios del siglo XX, como efecto del *boom* que por aquellos años comenzaba a cobrar la transmisión de mensajes radiales. Se tiene registrado que los primeros *spots* radiales de contenido político-electoral se transmitieron en 1928, bajo la iniciativa del Partido Republicano. Desde entonces se observó que las nuevas tecnologías de la comunicación detentaban un alto poder de persuasión, que no tardó en ser empleado por el Estado para *legitimar públicamente* sus acciones políticas (ejemplo ilustrativo fueron las pláticas - *fireside chats*- que con frecuencia transmitía el presidente Roosevelt por la frecuencia radial para *informar* a la

ciudadanía de los acontecimientos suscitados en el frente de batalla durante la Segunda Guerra Mundial). Roosevelt fue, por otra parte, el primer presidente que realizó encuestas de opinión para evaluar los efectos de su discurso en los radioescuchas.

Más adelante, en la década de los cincuenta, y, valiéndose de la amplia y acelerada expansión de los televisores en aquel país, el Partido Republicano, auxiliado de uno de los grandes mercadólogos comerciales de la época (Thomas Rosser Reeves Jr.), instrumentó la primera campaña basada fundamentalmente en la transmisión de mensajes audiovisuales; esta campaña no sólo significaría un triunfo abrumador de Eisenhower y Nixon sino que marcaría de hecho, el inicio del marketing político moderno. Cabe aquí hacer algunos señalamientos del *porqué* se considera que las elecciones norteamericanas del 52, marcaron el cisma entre la comunicación política *tradicional* y la época del mercadeo político.

Reeves inició su labor utilizando la técnica del *mailing directo*, muy común en esos años en la mercadotecnia comercial, para *sondear* las principales demandas del electorado y obtener de tal modo las bases de la plataforma electoral de Eisenhower. Posteriormente, se dio a la tarea de elaborar 49 spots, incluyendo uno para cada estado (es decir, *segmentó* el público electoral), que se transmitieron constantemente por los principales canales televisivos estadounidenses. Comenta al respecto Phillip Marak que: "...esto despertaría comentarios irónicos acerca de si Eisenhower se había convertido en una especie

de producto de mercado...⁴². Como parte de la logística de campaña, Reeves, acotó el discurso político de Eisenhower, simplificando significativamente sus mensajes e incluso le impuso cambios en su aspecto físico para hacerlo lucir más joven. Las técnicas de marketing también fueron decisivas para “limpiar” la maltrecha imagen del entonces candidato a la vicepresidencia, Richard Nixon.

De ahí en adelante, el marketing político se encontraría presente en todas y cada una de las campañas políticas. Como ejemplos pueden citarse las elecciones de 1956 en que el Partido Demócrata utilizó la transmisión de los *spots* de la campaña anterior de Eisenhower para desestimar sus nuevas promesas a la ciudadanía; asimismo, en la campaña de 1960 que llevaría a la presidencia a John F. Kennedy aparecieron los primeros debates con *manejo de la imagen del candidato* y los *spots* dirigidos a grupos especiales o minorías (la campaña de Kennedy incluyó espacios especialmente para la población latina.

En los años siguientes, las técnicas del marketing político fueron evolucionando y depurándose significativamente. Para Maraaak, el marketing político alcanzó su edad adulta en las elecciones primarias de 1976 en que comenzaron a emplearse, para la presentación de los candidatos, escenarios contextualizados (el candidato a senador, Malcolm Wallop en un ambiente de rodeo, incidiendo las preferencias electorales del estado de Wyoming; el debate “decisivo” entre Gerald Ford y Jimmy Carter, etc.)

⁴² Maraaak, Phillip. Marketing político y comunicación, Edit. Paidós, Barcelona, 1997, p. 28

Aunque ya desde entonces el marketing político ocupaba un lugar primordial en cuanto a la inversión de los recursos de campaña, ésta tendencia se reafirmaría como el instrumento principal de la comunicación político-electoral de Estados Unidos a partir de las sucesivas y exitosas campañas de Reagan a la presidencia en las que se consolidó el modelo denominado comúnmente como "propuesta única de venta"⁴³

Es justamente a partir de 1980 cuando el marketing político comienza a extenderse hacia otras latitudes como Francia e Inglaterra y, en años subsecuentes al resto de las regiones del orbe.

La eficacia de esta *técnica mercadológica*, conformó la tendencia a equipararla (incluso con el rango de sinonimia) al concepto moderno de *comunicación política*. Los aspectos deontológicos e ideológicos de la comunicación con fines electorales, habían sido relegados a un segundo plano.

B. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

La mercadotecnia política o *marketing político* comprende, en términos generales, la traslación de los principios elementales de la mercadotecnia comercial al ámbito de *lo político* y, especialmente, al desarrollo de las elecciones, en que los candidatos se equiparan a *opciones de consumo* para un público real o potencial que es el electorado.⁴⁴

⁴³ *Ibidem*, p. 37

⁴⁴ Cfr. Marauk, Philip. *Marketing político y comunicación*, Edit. Paidós, Barcelona, 1997, pp. 43-44

La idea central del marketing político es obtener resultados electorales favorables a partir de la presentación, al ciudadano, de ciertas *calidades* del candidato que le resultan "atractivas" y que, siguiendo la lógica propia de la persuasión publicitaria, incidirá contundentemente en el ejercicio del poder decisional de que se encuentra facultado por el sistema político-electoral de su país.

Puede afirmarse que los principales lineamientos rectores del marketing político son los siguientes:

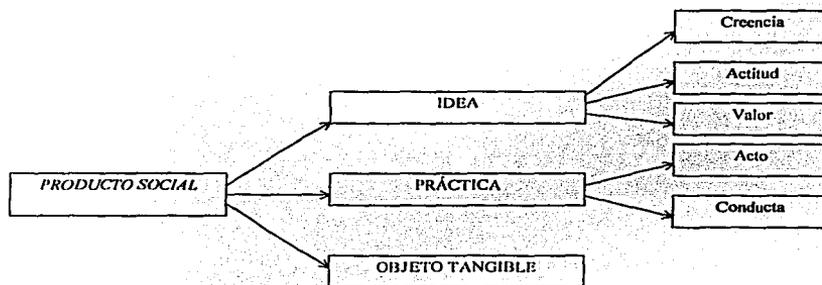
a) La consideración del electorado como un mercado

Los equipos de marketing político parten de la idea de que el público electoral se constituye por segmentos agrupados de consumidores. Al abordarlo, las consideraciones para la presentación del *producto* no varían mucho respecto a las empleadas en el mercadeo comercial; el mercado se segmenta de acuerdo a los contextos sociogeográficos que correspondan, las necesidades y demandas específicas de los *consumidores* y las opciones políticas que se traducen en *competencia real* o *potencial*. Para tal efecto, suelen realizarse estudios previos de mercado que cobran la forma de encuestas y sondeos muestrales de opinión aplicados bien de forma personal o a través del *mailing directo* (vía carta, correos electrónicos o llamadas telefónicas).

b) La preeminencia de la figura del candidato

El tratamiento que se da al candidato es similar al que se da a los productos comerciales: para la obtención de resultados exitosos importa la figura del mismo que debe impactar las "preferencias de consumo", aspectos tales como la elocuencia de su discurso y la *proximidad* de su presentación al sistema de valores de los electores juegan un papel primordial en la estructuración de la campaña. Kotler considera que en la creación del producto social inciden varios factores relevantes: una idea a transmitir (configurada a través de un sistema específico de actitudes, valores y creencias), una práctica (exteriorización de los actos concretos que caracterizan al producto) y, desde luego, un objeto tangible, que es la síntesis de las dos premisas anteriores (v. fig. 1.)⁴⁵

FIG. 1. CONFORMACIÓN DEL "PRODUCTO SOCIAL"



⁴⁵ Kotler, OP. CIT. p. 34

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dado que en este sentido la figura del candidato o *producto social* adquiere predominancia sobre otros factores, las plataformas ideológicas y de acción política pasan a un plano secundario, siendo regularmente reducidas a *slogans* atractivos al electorado. Es decir, la consideración del candidato como elemento primordial de la campaña menoscaba el fondo social de la propuesta partidista.

c) El empleo de los medios como herramientas de persuasión

La finalidad de los mensajes, en el marketing político es provocar cambios en las tendencias de voto o bien reafirmar las tendencias electorales hacia cierto candidato. Para tales fines, las unidades funcionales del marketing (el *spot*, los *programas cortos* y los *debates decisivos*) se estructuran de tal manera que provoquen efectos inmediatos en la cognición del receptor; el uso de la persuasión, otro exclusivo de la publicidad comercial es, en este sentido, una de sus principales herramientas.

La visión esquemática del marketing político planteada en las líneas anteriores deja entrever un "divorcio" fáctico entre los aspectos estructurales, ideológicos y deontológicos del sistema político con la comunicación político-electoral. Lo

anterior conlleva, evidentemente múltiples repercusiones en la actividad electoral tal y como se analiza en los siguientes puntos.

2.4.2. Efectos de la mercadotecnia política en la comunicación político-electoral

2.4.2.1. Aumento cualitativo de la competitividad entre los diversos actores políticos

La adopción del marketing político como herramienta *esencial* de la comunicación político-electoral, trae, como efecto primario **el aumento cualitativo de la competitividad entre los actores políticos de un país**. Este fenómeno puede observarse así en los sistemas políticos tradicionalmente abiertos a la alternancia (como el estadounidense), como en los afectados por prácticas monopólicas del poder de Estado, en los que el marketing político es uno de los caminos más cortos hacia la alternancia.

Lo anterior demuestra, sin duda alguna, **la eficacia persuasiva de las técnicas mercadológicas**, mas no la *salud* del sistema democrático, que en todo caso supone la existencia de una opinión pública *formada e informada*. El ejercicio de las facultades electivas del sector gobernado en un sentido auténticamente democrático, requiere, desde luego, que éste cuente con **información completa y objetiva** sobre las diversas opciones que el sistema político pone a su consideración.

El hecho de que la competitividad entre los actores políticos se dé únicamente en función de los fines pragmáticos del sistema político-electoral y no de su objeto teleológico, atenta dramáticamente contra la estructura misma del Estado, constituyendo un método, por demás riesgoso de *simplificar* los procesos decisionales del ciudadano sobre los asuntos torales de la agenda política. Refiere el maestro Woldenberg que el pluralismo: "...permite no sólo *relativizar* las certezas políticas, sino que teóricamente obliga a un procesamiento más cuidadoso y racional de los asuntos públicos..."⁴⁶, por lo que queda abierto el cuestionamiento de si el marketing político constituye un medio viable hacia la conformación de un verdadero *pluralismo cultural*. La respuesta será negativa incluso para los sistemas políticos altamente mercantilizados como el estadounidense, en el que el alejamiento de los intereses ciudadanos con los de élite ha repercutido incluso en la credibilidad de las últimas contiendas electorales.

En este sentido resulta necesario modificar el cauce que actualmente siguen las contiendas electorales, toda vez que bajo el mismo, a la celebración estrepitosa de la alternancia puede suceder el sepelio de las democracias representativas modernas.

2.4.2.2. Ruptura con los fines deontológicos e ideológicos de la comunicación político-electoral

Tal y como se ha revisado en capítulo precedente, uno de los presupuestos básicos para la existencia de un sistema de partidos, es la presencia, en la

⁴⁶ Woldenberg y Salazar, OP. CTT, p. 40

sociedad de visiones y proyectos políticos diversos que puedan competir reguladamente para la obtención del poder de Estado. Sin éste elemento estaríamos ante contiendas electorales carentes de propuestas, desideologizadas, vacías y por tanto desvinculadas de aspectos deontológicos tan trascendentes como el incremento del bienestar en la población, la justicia social, etc.

El marketing político sustenta un modelo de alternancia desvinculado en absoluto de los fines teleológicos de los Estados Republicanos modernos; a la necesidad de informar y formar a la opinión pública para un mejor ejercicio del sufragio se superpone el interés (muchas veces mezquino) de llegar al poder a "toda costa". Esto da lugar a múltiples reduccionismos sobre los fines que debe perseguir la democracia contemporánea.

Sumamente ilustrativa de estos reduccionismos resulta la visión de las contiendas electorales de algunos connotados mercadólogos políticos que afirman que en los comicios no importa tanto la confrontación ideológica y de posturas políticas como los resultados; "miden" la democracia en función de lo exitosas que resultan las campañas por ellos encabezadas y no de los procesos informativos que debieran preceder la concurrencia a las urnas. Carlos Alazraki, artífice y "visionario" del marketing político en México nos ofrece un panorama general del escenario actual de los procesos electorales a través de lo que, irónicamente algunos comunicólogos han llamado "filosofía Alazraki".

Dice Alazraki, parafraseado por el periodista Omar Martínez que:

"...Los candidatos son productos de consumo que tienen que ser promocionados para venderse. ' Si quieres comprar algo, sacas tu tarjeta de crédito, lo compras y ya. Con la campaña política es lo mismo: la tarjeta

de crédito en este caso, es la credencial de elector. Ves el candidato y ya. El producto es el presidente... [es necesario] diseñar anuncios agresivos contra los contrincantes políticos...[no hay que]... hacer publicidad para críticos e intelectuales...[hay que]...sacar las ideas para spots televisivos de lo que la gente dice en la calle..."⁴⁷

¿A dónde nos lleva -a nosotros, los ciudadanos electores- tal visión del sistema político y la democracia que, por lo demás no es, en punto alguno incompatible con las que podemos ubicar en la literatura mercadológica contemporánea?. Sin duda alguna a la **disolución de los fines de una comunicación política republicana** y al estancamiento de la cultura política democrática, fin último de toda reforma positiva del Estado. Esta visión, (que no es sólo eso sino también una práctica vigente en nuestro país) desvincula, desde luego, al ciudadano, de la posibilidad de participar racionalmente en la atención de los principales problemas nacionales.

2.4.2.3. Crisis de representatividad y *mediación del voto*

Es sitio común, en los análisis políticos contemporáneos, que el paradigma democrático representado por el sistema de partidos atraviesa una grave crisis estructural determinada, a su vez por factores tales como la pérdida de credibilidad en dichos institutos por parte de los ciudadanos y sobre todo, por la ruptura fáctica de los flujos necesarios para una representación efectiva del gobernado ante el Estado. De hecho, se señala ya que una de las prioridades en

⁴⁷ Martínez, Omar. "Coordenadas sobre publicidad e información prefectorales", en Revista Mexicana de Comunicación, Num 60, oct-dic. de 1999, p. 16

los procesos de reconstrucción de los sistemas políticos contemporáneos es rescatar la representatividad que caracterizó al partido en las fases primigenias de desarrollo de los Estados modernos. Fuentes Cárdenas señala la necesidad en nuestro país de: "...reivindicar a los partidos políticos como el vínculo necesario entre la sociedad y el gobierno, en el ejercicio del poder público, y como interlocutores e intermediarios, criticando los aspectos que en ese ámbito no logran tener la sociedad civil ni sus diversas instancias de participación..."⁴⁸

La citada *reivindicación* de la figura del partido como instancia de representación, requerirla, desde luego, un rediseño de los flujos de interacción de éstos con la ciudadanía. Ello implicaría, entre otras muchas cosas, una *mejora substancial* de la información que los partidos aportan al ciudadano de forma permanente y, especialmente en periodos electorales.

Sin embargo, la predominancia del modelo mercadológico de interacción de los partidos con la ciudadanía sobre los fines teleológicos-republicanos, no sólo viene a entronizar las diferencias entre ambos agentes sino que afecta directamente la constitución del Estado.

La equiparación, al rango de sinonimia del marketing político con la comunicación política entraña, por una parte, un menosprecio de la racionalidad del público electoral y por otra la *mediación* del voto, entendida ésta como la manipulación de la información política para la consecución de intereses de élite o

⁴⁸ En Rincón Gallardo, Gilberto (coord.) *Partidos políticos y sociedad civil*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México, 1995, p. 41

sectarios que en todo caso se encuentran muy lejanos de los del ciudadano común.

El rescate del sentido originario de la comunicación política se revela, por ende, como una de las prioridades del proceso de reforma democrática que nuestro país vive en la actualidad.

CAPÍTULO 3

LA COMUNICACIÓN POLÍTICO ELECTORAL EN LA LEGISLACIÓN POSITIVA MEXICANA

3.1. Antecedentes histórico-legislativos

La comunicación político-electoral es un rubro regulatorio relativamente nuevo en nuestra legislación electoral, toda vez que el primer Ordenamiento en la materia que da cuenta del *acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social*, es, precisamente la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE)* publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977.

La incorporación, en dicho Ordenamiento, que viniera a abrogar la *Ley Federal Electoral* de 5 de enero de 1973, del tema de la comunicación político-electoral no fue un hecho casual, sino que se encontró determinada por las múltiples presiones que al interior y al exterior del Congreso de la Unión, ejercían las fuerzas políticas opositoras al PRI. En los debates que originaron el dictamen de la iniciativa presidencial elaborado por la Cámara de Diputados, los legisladores de la oposición se manifestaron contundentemente por una amplia democratización del acceso a los medios de los partidos: el argumento fundamental de éstos fue, precisamente la necesidad de hacer tangible en la dinámica comicial, las garantías elementales de expresión y el derecho a la información, consignados en la Constitución General. Sumamente ilustrativa al respecto, resulta la exposición del Diputado Víctor Manuel Carrasco, del PPS que

en una de las sesiones de debates previos a la publicación de la LOPPE, expresaba:

"...Todos sabemos que por razones diversas, pero sobre todo por los intereses de clase, por la tendencia monopólica y la estructura de un sistema de altas tarifas que han logrado imponer, los partidos políticos [...] no tienen acceso a los medios de comunicación. Por ello ponderamos la iniciativa del Ejecutivo, que en la exposición de motivos expresa que dentro del propósito de garantizar la actividad permanente de los partidos políticos se prevé que éstos contarán, de manera permanente y en forma equitativa y mensual, con tiempos en la radio y la televisión, y se establece que los partidos determinarán, libremente el contenido de sus programas, los cuales podrán ser de carácter informativo, de esparcimiento, de difusión de tesis, ideas y programas [...] Pero [...] es innegable que en la disposición de estos recursos, establecidos como derecho de los partidos políticos, debe regir una **norma de equidad** en todos los casos para que se vaya logrando un equilibrio entre ellos y las diferencias no se establezcan únicamente por los recursos; para que se llegue a verdaderas confrontaciones ideológicas sin recurrir a posiciones ventajosas que presenten grandes contrastes de recursos, sino que, aunque sea gradualmente, vayamos creando un **verdadero sistema de partidos** que lleguen a presentar las diferentes opciones expresadas en igualdad de circunstancias y posibilidades y que éstas lleguen al pueblo en forma pareja y equitativa..."⁴⁹

⁴⁹ Comisión Federal Electoral, *Reforma Política, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, Tomo IV, Secretaría de Gobernación, México, 1978, p. 166

Como puede observarse, desde ese entonces el tema de la comunicación político-electoral apuntaba (desde luego, en la perspectiva opositora) hacia dos cauces diversos: a) Se promulgaba, por una parte, la necesidad de que los actores políticos accedieran de forma realmente equitativa y permanente (es decir, no sólo en períodos electorales a los medios electrónicos con cada vez mayor penetración a lo largo y ancho del país; b) Se señalaba la importancia del contenido de los mensajes transmitidos, como elemento hacia la consolidación de los fines originarios del sistema de partidos.

Sin embargo, y debido sin duda al control que por aquellos años ejercía el Poder Ejecutivo sobre el Congreso de la Unión, los dictámenes emitidos por ambas Cámaras coincidieron, casi de forma textual con el texto original de la iniciativa presidencial cuyos alcances, en materia de democratización del acceso a los citados medios de comunicación social, eran sumamente restringidos.

El texto definitivo de la LOPPE, estableció, por vez primera, como una prerrogativa de los partidos políticos, el acceso a los medios de comunicación. Ello se estatuyó en su numeral 48 que hacía además referencia, si bien de forma ambigua e imprecisa a otras prerrogativas de equidad entre los actores políticos:

Art. 48. Los partidos políticos tendrán las siguientes prerrogativas:

- I. *Tener acceso en forma permanente a la radio y a la televisión;*
- II. *Disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales;*

- III. *Contar, en forma equitativa, durante los procesos electorales con un mínimo de elementos para sus actividades encaminadas a la obtención del sufragio popular;*
- IV. *Gozar de exención de impuestos y derechos; y,*
- V. *Disfrutar de franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones...*

Igualmente ambiguos resultaron los criterios para el ejercicio de la citada prerrogativa de acceso a los medios electrónicos. Tales ambigüedades e imprecisiones legislativas iniciaban con la instancia misma encargada de coordinar la prerrogativa descrita que, en términos del artículo 49, sección A, inciso a era la Comisión Federal Electoral, es decir, un órgano adscrito a la Secretaría de Gobernación; en el inciso "b" del mismo artículo y sección se establecía textualmente que: "...Del tiempo que por ley corresponde al Estado en los canales de radiodifusión, cada uno de los partidos políticos dispondrá de una parte de dicho tiempo en forma equitativa y mensual en los términos de las normas que al efecto se dicten...". La LOPPE soslayó, por tanto, el establecimiento de criterios **cuantitativos** de distribución de los tiempos, lo que abría llanamente la posibilidad de una aplicación discrecional de la norma señalada.

Lo mismo ocurría con la distribución de los canales y horarios de transmisión, función que, en términos del artículo 49, Sección A, inciso f de la LOPPE, debía realizarla la Comisión de Radiodifusión, es decir, también un órgano administrativo adscrito directamente a la Secretaría de Gobernación.

También sin criterios cuantitativos establecidos dentro de la ley, la LOPPE ordenaba que la duración de las transmisiones debía incrementarse en periodos electorales (art. 49).

En contraste con las múltiples inconsistencias en cuanto a la equidad de acceso a los medios por parte de los partidos, la LOPE si hablaba ampliamente sobre los contenidos de los mensajes político-electorales al establecer, en su artículo 49, Sección A, inciso "i" que:

"...Cada partido determinará libremente el contenido de las transmisiones que correspondan al uso de su tiempo, las cuales podrán ser de los siguientes tipos: informativa, de esparcimiento, de análisis económico, político, social o cultural, de difusión de tesis, ideas, principios y doctrinas. Los partidos políticos podrán combinar en sus programas los tipos mencionados. Las transmisiones deberán apegarse a las disposiciones constitucionales y legales sobre la materia..."

Aun y cuando dicha disposición marcaba ciertos parámetros en cuanto al tipo de información que debían contener los programas político-electorales, tampoco se establecían límites para cada categoría, problemática que, como se verá, prevalece incluso al menos de la legislación vigente.

En términos generales, puede afirmarse que la estructura regulatoria de la LOPPE respecto a la comunicación político-electoral, tendía a preservar el orden "monolítico" correspondiente al régimen de partido único que hasta entonces no

había sido sujeto a cuestionamientos serios y sistemáticos como los que enfrentó a partir de 1988.

La LOPPE, que rigiera 3 comicios presidenciales, sería substituida por el Código Federal Electoral (CFE), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987 y en el que recaería la misión histórica de regular los procesos federales de 1988.

A diferencia de la LOPPE, el CFE sí introdujo criterios cuantitativos en lo referente a la distribución de los tiempos de acceso a los medios electrónicos por parte de los actores políticos, prevaleciendo las lagunas en cuanto al incremento de los tiempos de transmisión en periodos electorales y desde luego, en cuanto a la instancia encargada de coordinar la comunicación político-electoral que pasó a ser, directamente, la Comisión de Radiodifusión de la Secretaría de Gobernación.

La distribución de los tiempos de acceso permanente quedó regulada en el numeral 52 del CFE, cuyos párrafos 1º y 2º rezaban a la letra:

"... Del tiempo total que le corresponde al estado en las frecuencias de radio, en los canales de televisión, cada partido político disfrutará de un tiempo mensual de quince minutos en cada uno de estos medios de comunicación..."

"...La duración de las transmisiones serán incrementadas en periodos electorales..."

El Código estableció, asimismo, que los partidos políticos debían usar su tiempo mensual en dos programas semanales y su orden de transmisión sería determinado por sorteo (Art. 54). En contraste, la determinación de los canales y horarios seguía siendo una atribución del gobierno federal a través de la Comisión de Radiodifusión (art.55), lo cual, a todas luces favorecía la prevalencia de distribuciones inequitativas a favor del partido hegemónico.

El manejo discrecional de la prerrogativa de acceso a los medios por parte de las instancias gubernamentales, se hacía aún más notorio tratándose de periodos electorales, toda vez que el artículo 59 del Código en comento disponía:

“...La Comisión Federal Electoral dictará los acuerdos pertinentes a fin de que el ejercicio de esta prerrogativa, en periodos electorales extraordinarios, se realice con las modalidades de tiempos, coberturas, frecuencias radiales y canales de televisión de los programas de los partidos políticos con contenidos regionales o locales...”

Destaca el hecho de que el CFE, a diferencia de la legislación vigente hacía referencia al objeto que debía perseguirse con el ejercicio de la prerrogativa en comento, toda vez que en su numeral 49 establecía 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....”

A pesar de que la anterior disposición arrojaba ya una luz respecto al complejo tema de los contenidos de la información político-electoral, la aún deficiente y tendenciosa estructura regulatoria en materia de acceso equitativo a los medios, fue acaso uno de los factores con mayor influencia para que los procesos electorales federales de 1988 fueran sumamente cuestionados en cuanto a su probidad y transparencia. Prueba de ello es que el acceso equitativo a los medios fue, como se verá, una de las principales consignas de los actores políticos en el marco del proceso de reforma democrática que se prolonga hasta la actualidad.

3.2. La transición del Estado mexicano y la necesidad de democratizar el acceso de los partidos a los medios de comunicación social

Aunque, como se ha visto, con la promulgación, en 1987 del CFE, se pretendió subsanar algunas de las lagunas e inconsistencias más significativas de su ordenamiento predecesor, la práctica comicial reveló la insuficiencia de dichos ajustes legislativos en referencia específica a la comunicación político-electoral.

Los oscuros resultados de las elecciones presidenciales de 1988 que, como se ha dicho generaron amplios movimientos de opinión que derivaron en el inicio

de lo que hoy conocemos como reforma o transición democrática del Estado Mexicano, vinieron a colocar el tema de la comunicación político-electoral en el centro de los debates políticos y jurídicos. Se cuestionaba entonces, tanto la estructura regulatoria del CFE, como la conducta misma de los medios de comunicación, que hasta entonces se consideraban como "instrumentos" del partido hegemónico para perpetuarse en el poder de Estado. El fundamento de estas críticas se encontraba, desde luego, en los indicadores que al respecto habían ofrecido las multitudinarias elecciones presidenciales de 1988.

En efecto, la promulgación del CFE no modificó de fondo el problema de la inequidad en la distribución de los tiempos asignados en los medios a los partidos políticos ni tuvo injerencia en el comportamiento de los medios masivos de comunicación en relación a la difusión de las plataformas de campaña y principios de los diversos institutos políticos. El modo de operar de las cadenas televisivas y radiales se encontraba a todas luces manipulado por el partido "oficial" a su propia conveniencia y ello pudo observarse claramente en la antecámara de los procesos electorales para presidente de la República de 1988. En dicho proceso, el candidato del Partido Revolucionario Institucional recibió el 90.7% del tiempo en televisoras oficiales y privadas y tan sólo el 9.3% restante se repartió entre los candidatos opositores. En una línea similar, las radiodifusoras, tanto públicas como privadas otorgaron al PRI y a Salinas de Gortari el 69.4% de tiempo al aire.

Esta distribución inequitativa de los tiempos (producto, como hemos dicho, tanto de la deficiente regulación como de la manipulación de la *conducta* de los

medios) repercutió de manera definitiva en los resultados de los comicios,⁵⁰ en los cuales Salinas de Gortari obtuvo el 50.4% de los votos nacionales. El 31.1% correspondió a Cuauhtémoc Cárdenas del Frente Democrático Nacional (FDN) ; el 16.7% a Manuel Clouthier del PAN y el resto de los votos se distribuyó entre los candidatos de otros partidos.

Los anteriores resultados incidieron considerablemente para que así los sectores políticos opositores (con cada vez mayor *peso específico* en la vida política nacional) como diversos sectores de la sociedad civil, reconociesen la necesidad de que la legislación electoral que sobreviniese introdujese un nuevo sistema de acceso a los medios, mucho más democrático que el anterior. Asimismo, se reconocía la necesidad de una "acotación" legislativa a la conducta de los medios, "para inducirlos a cumplir sus funciones..."⁵¹

Fue así como el COFIPE, promulgado el 15 de agosto de 1990, introdujo, tanto una nueva autoridad electoral (el IFE) como un nuevo sistema de distribución de los tiempos de acceso a los medios al que nos hemos referido en capítulo precedente. Sin embargo, los alcances de la nueva legislación seguían siendo hasta entonces restringidos: la falta de autonomía que afectaba a la nueva autoridad electoral, así como la carencia de un precepto que elevase a rango constitucional el principio de equidad en cuanto al acceso de los actores políticos a los medios, se presentaban como obstáculos para la plena democratización de

⁵⁰ Hinojosa, Óscar. "Naufragaron las promesas de elecciones limpias" en *Proceso*, Num. 610, México, julio de 1988, pp. 4-7

⁵¹ Jáquez, Antonio. "Los rastros van delatando..." *Proceso*, Num. 923, México, julio de 1994, p. 12

la comunicación político-electoral. Asimismo, durante sus primeros años de vigencia, el COFIPE poco pudo hacer en cuanto a la *conducta* tendenciosa de los medios electrónicos.

Bajo dicho marco jurídico e institucional se celebraron las elecciones presidenciales de 1994. Aunque menor que en 1988, en el orden del 15% todavía la balanza informativa se cargó en 1994 hacia el PRI. La conducta de los medios siguió siendo parcial hacia el partido hegemónico como demostró el espaldarazo que durante la campaña electoral dio el Sindicato de Trabajadores de la Industria del Radio y la Televisión al candidato priista Ernesto Zedillo.

Zedillo, desde su toma de posesión y ante la presión de amplios sectores de la comunidad se pronunció a favor de una reforma electoral definitiva. Sin embargo, no serían las políticas de Zedillo sino la acción conjunta de la sociedad civil y los partidos de oposición, la que lograría que paulatinamente fuera modificándose el marco normativo de la actividad comicial.

Así, en 1995, las principales fuerzas políticas del país impulsaron un Acuerdo Político Nacional que tenía, entre sus principales objetivos: a) Consolidar la autonomía institucional y operativa del IFE; b) Democratizar, substancialmente, el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.

Bajo este contexto, y como uno de los logros legislativos más importantes de la transición democrática del Estado Mexicano, se realizaron sendas reformas tanto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como al COFIPE cobrando forma la actual estructura regulatoria de la comunicación político electoral a la que nos seguiremos refiriendo en los siguientes puntos.

3.3. El problema de los contenidos de la información político-electoral: la Constitución General y el COFIPE

Con la finalidad de realizar una aproximación sistemática a nuestro objeto central de estudio, en el presente punto se analiza la estructura constitucional relativa a la comunicación político-electoral, así como los preceptos del COFIPE relacionados directamente con el tema del contenido de la información político-electoral.

3.3.1. Aspectos constitucionales de la comunicación político-electoral

Con el objeto de analizar la estructura constitucional de la comunicación político-electoral, en este punto se revisan, por separado: a) Las garantías constitucionales vinculadas a la información político electoral (libertad de expresión y derecho a la información); y, b) La regulación constitucional específica sobre la comunicación político electoral (artículo 41 de la Carta Magna).

Garantías constitucionales vinculadas a la información político-electoral

a) Libertad de expresión

La libertad de expresión puede definirse como "...la facultad de toda persona de manifestar sus ideas, pensamientos u opiniones por cualquier medio..."⁵², y se encuentra consagrada en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La primera parte de dicho numeral, establece que: "...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..."

Con la finalidad de sistematizar el análisis del texto anterior, se presenta a continuación un desglose de sus principales elementos estructurales: los sujetos del derecho consignado y las restricciones introducidas por el Poder Constituyente a la garantía en comento.

⁵² López Ayllón, Sergio. Derecho de la información, UNAM-Mc. Graw Hill, México, 1997, p. 7

1. SUJETOS DE LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN

■ Sujetos activos

De acuerdo con el sentido originario de este derecho fundamental , la titularidad de la garantía de libertad de expresión corresponde, "...tanto al individuo particular, como a cualquiera otra persona moral, llámese asociación, partido político, iglesia, etc..."⁵³

Es decir, no obstante a que se trata, en esencia de un derecho individual, la dinámica social ha determinado su extensión a las personas jurídicas o morales. Esta extensión responde, fundamentalmente a determinantes del orden político: en una sociedad auténticamente democrática, las asociaciones libres de individuos y las agrupaciones políticas cuentan con el derecho de expresar libremente sus opiniones y puntos de vista. Lo anterior debe traducirse, por ejemplo en la libre expresión de críticas al gobierno y de principios de doctrina de los partidos políticos; en una república federada, los municipios deben contar con la libertad de manifestar sus ideas aunque estas vayan en contra de las sostenidas por la entidad federativa o el gobierno federal. Por tanto, la extensión de la titularidad de la garantía multicitada a las personas morales, es parte primordial de la cultura político-democrática.

⁵³ Barragán Barragán, José. Derecho de la comunicación e información, UNAM, México, 1981, p. 22

■ Sujetos pasivos

Aunque en términos generales la libertad de expresión es un derecho oponible contra todos los sujetos, en la práctica social el sujeto obligado a la abstención de reprimir o censurar es, en primera instancia, el Estado. El gobierno en todas y cada una de sus esferas de competencia (municipal, estatal o federal) debe permitir la libre concurrencia de ideas aunque estas se opongan a sus plataformas de acción política, ideología, etc. El legislador de 1917, retomó, por tanto, en su parte general, la garantía de libertad de expresión conforme a su concepción liberal ortodoxa, introduciendo, sin embargo una serie de limitantes que se revisan a continuación.

2. RESTRICCIONES INTRODUCIDAS POR EL CONSTITUYENTE ORIGINARIO

Las restricciones introducidas por el legislador de 1916-1917 al ejercicio de la libertad de expresión han sido objeto de las más acaloradas polémicas doctrinarias. Si bien las restricciones no implican la inquisición de las ideas (en cuanto que estas se dan primeramente al nivel de la conciencia íntima del sujeto), sí limitan la exteriorización de la misma bajo ciertos presupuestos. Estos presupuestos de restricción, tal y como lo señala el precepto constitucional son los siguientes:

- a) Cuando se ataque a la moral
- b) Cuando se ataque los derechos de tercero
- c) Cuando provoque algún delito
- d) Cuando perturbe el orden público

La crítica doctrinaria a las restricciones listadas, versa en la susceptibilidad de que el Estado las tome como argumentos para censurar o reprimir la expresión de ideas, es decir, para nulificar absoluta o relativamente, a su propia conveniencia, el derecho consignado en el numeral 6º Constitucional. Al respecto, el doctor Ignacio Burgoa expresa "...dadas las consecuencias que podría traer consigo en la realidad la limitación a la libertad de expresión de ideas y que significaría la nuligatoriedad de ésta en muchos casos, estimamos que los tres [sic] criterios en que tal restricción se apoya [...] son excesivamente peligrosos, sobre todo sustentados por autoridades judiciales o administrativas deshonestas, incompetentes y de tendencias tiránicas..."⁵⁴ .

En una línea similar se expresa el Doctor Carpizo quien, no obstante a abstenerse de tomar una postura clara sobre las restricciones a la libertad de expresión, *sugiere* que éstas determinan que la garantía se cumpla sólo parcialmente; para él "...La libertad de pensamiento es una libertad contra la cual los tiranos nada han podido. En su aspecto interno esta libertad es ilimitada, en el

⁵⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio Las garantías individuales, Edit. Porrúa, México, 1997, p. 352

externo se le restringe a ataques a la moral, los derechos de terceros, perturbación del orden público o que sea causa de delito..."⁵⁵

En realidad, el problema de la interpretación jurídica de la libertad de expresión en consideración de las restricciones mencionadas estriba en la ausencia de un criterio legal que defina los términos *moral* y *orden público*. Ambos tienen connotaciones muy amplias y que incluso llegan a ser ambiguas por estar íntimamente asociadas con la proteicidad social.

Por lo que respecta a las otras dos restricciones:

- Lesiones a los derechos de terceros; y,
- Provocación de algún delito;

Estamos de acuerdo con el Doctor Ignacio Burgoa al considerar que representan una redundancia, toda vez que la comisión de delitos, sea cual fuere su origen se encuentra expresamente regulada en la legislación punitiva:

"...cuando un individuo manifieste una idea que ataque a la moral pública está provocando cualquier delito de los que establece el ordenamiento penal [...] cuando se atacan los derechos de tercero por manifestación de ideas, en la generalidad de los casos se cometen los delitos de injurias, amenazas, calumnias, difamación, etc. [...] la expresión del pensamiento, al perturbar el orden público, puede integrar las figuras de conspiración, rebelión, sedición, etc; por ello, la persona que exprese sus ideas

⁵⁵ Carpizo, Jorge, Op. Cit. p. 158

tendientes a realizar tales actos, que siempre importan actual o potencialmente, la alteración del orden público puede ser procesada..."⁵⁶

De lo expuesto puede inferirse que las restricciones citadas a la libertad de expresión se encuentran afectadas de ambigüedad o bien resultan redundantes por lo establecido en la legislación penal.

Esta garantía, constituye, por tanto uno de los fundamentos más importantes de la comunicación político-electoral. Para su conformación, el Constituyente Originario consideró, al igual que lo hicieron los artífices del liberalismo europeo, que la libre expresión de ideas representaría un elemento axial para el *nuevo* ejercicio de la ciudadanía y de la democracia. De hecho, la existencia de un sistema de partidos hubiese sido inconcebible si, el clausulado del pacto social no contemplase un precepto *ex profeso* que diese lugar a opiniones divergentes de las ostentadas por los grupos que, en cierto momento histórico ejercen el poder de Estado.

Sin embargo, esta garantía que, como se ha dicho es de observancia general y oponible a cualquier persona, adquiere un cariz especial tratándose de la información político-electoral, toda vez que los actores políticos deben hacerla valer precisamente en función de los fines estatuidos para tal efecto por el propio Código Fundamental (difusión ideológica y de programas políticos), por lo que la

⁵⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit. p. 353

acotación legislativa al ejercicio de la comunicación política en el sentido de rescatar los fines teleológicos y deontológicos de esta actividad, no constituiría, en estricto derecho, una restricción ilegítima a la libertad de expresión. Ello se reafirma en virtud del contenido de otra garantía: el derecho a la información que, como se verá tiene como fin último la consecución de una opinión pública formada e informada que es, de paso, un elemento trascendental para la consolidación de una cultura político-democrática.

b) Derecho a la información

En el marco de la llamada *reforma política*, impulsada en la segunda mitad de los años setenta por el gobierno federal (movimiento que, como se recordará trajo consigo la creación de la LOPPE), el artículo 6º de la Carta Magna fue enmendado, en 1977, agregándose a su texto originario la disposición de que: "...el derecho a la información será garantizado por el Estado...".

El derecho a la información puede, en términos generales, ser interpretado en una perspectiva dual: en tanto que *garantía subjetiva* de los medios de comunicación social para difundir información relevante para la sociedad, y como *derecho subjetivo* de los ciudadanos a recibir información veraz y oportuna sobre los asuntos cuyo conocimiento le atañe. De dichas acepciones, destaca en importancia la segunda, toda vez que la primera puede englobarse, conceptualmente dentro de la garantía genérica de *libertad de expresión*.

Canchola Herrera defiende la postura que sostiene que el ejercicio del derecho a la información recae completamente en la ciudadanía al expresar:

"...La propaganda, en todas sus manifestaciones es en nuestro mundo una fuerza poderosísima, tanto que puede dirigir conductas, modelar actitudes y conformar el pensamiento humano. De ahí la necesidad de sujetar la información sea política o comercial a criterios de veracidad, para evitar que los pueblos sean manipulados sin que se perciban de ello y conducidos a obrar de modo inconveniente y contrario a sus intereses legítimos..."⁵⁷

El derecho a la información es, por ende, una respuesta jurídica a la creciente influencia de la comunicación social en la conformación de la opinión pública. Esta influencia, de alcances cualitativos suele cobrar, en los sistemas políticos "cerrados" un carácter disgregador de los fines intrínsecos de la democracia moderna no dejando de ser, sin embargo, un campo problematizable aún en los regímenes abiertos a la alternancia, en los que prácticas de *simplificación* y *simulación* de la información cobran gran importancia en rubros tan relevantes como la comunicación político-electoral (uno de los ejemplos más notorios es, por cierto, el marketing político).

A pesar de que la citada enmienda constitucional de 1977 pretendía tener amplios alcances en el corto plazo, no es sino hasta la actualidad cuando

⁵⁷ Canchola Herrera, Jesús. Tríptico constitucional mexicano, Cárdenas Editor, México, 1985, p. 27

comienza a rendir sus primeros frutos, con la promulgación de las primeras disposiciones de *acceso a la información* sobre asuntos públicos.

El primer antecedente que se tiene al respecto es la suscripción, el 17 de abril de 2002, de un Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral (Acuerdo CG97/2002), mediante el cual se establece la obligación, del citado Instituto, de dar a conocer al público toda la información relativa al manejo financiero de los partidos políticos. El Acuerdo responde, textualmente, a la necesidad de "...contar con una política clara y definida en torno al trato que debe darse a los datos y documentos que obren en su poder [del IFE] como consecuencia de su obligación de revisar y dictaminar los Informes Anuales y de Campaña de los partidos políticos nacionales y coaliciones...". Tomando en consideración que la transparencia informativa es una premisa esencial de la democracia, y contemplando además que, entre sus funciones el IFE cuenta con la de difundir, a nivel general, una cultura democrática, resultaba paradójico que los datos financieros de los partidos no se diesen a conocer públicamente a la ciudadanía. Destacan, en este Acuerdo: a) La disposición, sin precedentes, de que el público tiene derecho a conocer la aplicación de los recursos públicos de los partidos, que había sido una de las principales demandas de la sociedad civil en el marco de la transición democrática; b) La amplitud de la información financiera que se pone a la disposición del público, toda vez que esta comprende, cada uno de los documentos relativos a la contabilidad de los partidos.

Si bien este Acuerdo, como se señala expresamente en su texto, trataba de suplir la ausencia de un ordenamiento ex profeso para dar publicidad a la información de los órganos gubernamentales, cabe anotar que dicha omisión fue subsanada tan sólo dos meses después con la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), cuyo objeto es, en términos de su numeral primero: "...proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal...".

Esta Ley, impulsada por el Ejecutivo Federal y aprobada por la LVIII Legislatura Federal, sigue el ejemplo de disposiciones jurídicas análogas que ya existían en otros países, como la *Freedom of Information Act* de los Estados Unidos y la Ley de Acceso a la Información de Canadá. Aunque no es nuestro objetivo analizar detalladamente el contenido de la LFTAIPG, si consideramos pertinente citar, cuando menos, los objetivos de la misma, expresos en su artículo 4º, y que son:

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;

- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y,
- VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Así que, si bien de forma tardía, la regulación jurídica del derecho a la información se ha convertido en una realidad en nuestro país, representando un avance considerable hacia la democratización de nuestras instituciones. Sin embargo, hasta la fecha, aspectos tales como el contenido de los mensajes político-electorales siguen siendo rubros desiertos, problemática que paulatinamente va mermando los alcances de la reforma democrática, tal y como se analizará en el capítulo concluyente de la presente investigación.

Regulación constitucional sobre la comunicación político-electoral

A partir de la reforma electoral de 1996 (que implicó, como se ha dicho, modificaciones tanto a la Constitución General como al COFIPE), la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos conceptúa el acceso permanente y equitativo de los partidos políticos a los medios de comunicación social, como una

prerrogativa de dichos actores políticos. Ello se encuentra contemplado dentro de la Base Segunda del artículo 41, cuyo párrafo primero reza a la letra:

“...La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso, en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado...”

El precepto transcrito se refiere, desde luego, a la ley en materia electoral, a saber, el COFIPE, el cual se limita, sin embargo, a establecer el sistema de distribución de tiempos de acceso de los partidos a los medios de comunicación social en los términos revisados en capítulo precedente, haciendo sólo una somera e inadecuada mención a los contenidos de los mensajes político-electorales.

Cabe anotar que si bien la Carta Magna sí establece de forma tácita el fin que debe perseguir la comunicación político-electoral al señalar que el acceso a las prerrogativas debe ser empleado por los partidos para llevar a cabo sus actividades siendo éstas también por mandato constitucional promover la participación del pueblo en la vida democrática e integrar la representación nacional; la falta de una mención expresa sobre los contenidos de los mensajes

político-electoral, da lugar a interpretaciones ambiguas de la norma fundamental que, en su momento *allanan* el camino hacia la prevalencia de prácticas nocivas para el quehacer democrático como lo es la tendencia a *mercantilizar* el fondo de la información político-electoral.

En este sentido, resulta necesario que la Constitución sea explícita en cuanto a los contenidos de los mensajes político-electoral, toda vez que la práctica comicial federal en los últimos años, ha revelado una tendencia a *simplificar su contenido*, minando las posibilidades del electorado de acceder a información veraz sobre los principios de doctrina y planes de acción ofertadas por los distintos actores políticos. Esta premisa será retomada también, de forma detallada en el siguiente capítulo.

3.3.2. El COFIPE y el contenido de la información político-electoral

Si bien el COFIPE ofrece, como se ha visto, un desarrollo detallado y específico sobre el sistema de acceso de los partidos políticos nacionales a los medios electrónicos de comunicación social, subsanando con ello las lagunas que al respecto prevalecían en los ordenamientos electorales predecesores, destaca también el deficiente tratamiento legislativo que sustenta respecto a los contenidos de los mensajes político-electoral, rubro que únicamente es contemplado en su artículo 44, párrafo tercero que establece a la letra:

"...Los partidos políticos utilizarán, por lo menos, la mitad del tiempo que les corresponda durante los procesos electorales para difundir el contenido de sus plataformas electorales..."

La anterior disposición deja abiertos múltiples cuestionamientos, ya no sobre la cantidad de tiempo en el que los partidos acceden a los medios, sino sobre el modo en que dicho tiempo es utilizado. Cabe por ejemplo preguntar: ¿cuáles fueron los factores que determinaron la proporción del tiempo que debe emplearse para difundir el contenido de las plataformas electorales? ¿cómo se supone que los partidos deben emplear el tiempo restante?, o bien, ¿cómo podría cumplirse, jurídicamente, a los candidatos a que cumplan sus promesas de campaña, muchas veces artificiosas y desligadas de la realidad nacional?

Resulta claro que la disposición transcrita no sólo allana el camino hacia el marketing político y en consecuencia hacia la "mercantilización" de los partidos y de los candidatos, sino que su aplicación es imprecisa toda vez que no se detalla siquiera la sanción que correspondería a los partidos que empleasen más de la mitad de los tiempos asignados a fines diversos a la difusión de sus plataformas electorales.

Aún más: como se ha visto, la Constitución General sí establece tácitamente los fines últimos que debe perseguir la comunicación político-electoral, siendo éstos idénticos a los de las actividades de los partidos. En este sentido el

establecimiento de un rango de tiempo que puede ser empleado por los partidos a su absoluta discrecionalidad constituye una grave contravención a los preceptos constitucionales correlativos.

Cabe también considerar que la deficiente estructura regulatoria del COFIPE sobre los aspectos cualitativos de la comunicación político-electoral (aspectos que, paradójicamente sí se encontraban regulados con claridad en el CFE) ha tenido repercusiones en la praxis comicial federal de los últimos años. La tendencia de los partidos de competir entre sí bajo los paradigmas del marketing político observada en las dos últimas elecciones presidenciales, puede interpretarse, sencillamente como una *disgregación real* de los fines que persigue la reforma democrática.

La anterior problemática exige, desde luego, un ajuste legislativo que puntualice los fines que debe perseguir la comunicación político-electoral, de acuerdo al sentido de *aculturación política* sustentado por el proceso de transición democrática del Estado mexicano, y que dote, por tanto, de los elementos necesarios para que las promesas de campaña se apeguen a los intereses y necesidades del colectivo social y que no respondan sólo al afán mezquino del triunfo electoral.

CAPÍTULO 4

PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS RELATIVAS A LA COMUNICACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL

4.1. Problemática en relación al contenido de los mensajes de comunicación político-electoral

En una de sus obras más recientes (*Homo Videns*), Giovanni Sartori refiere que si bien la televisión representa *en sí*, un poderoso mecanismo para acotar el desempeño de la función pública ("...como todo se ve, todo está sujeto a escrutinio..."⁵⁸), el delegar a ésta el desarrollo democrático de un país en todas sus dimensiones (política, social e incluso educativa), genera, inequívocamente desviaciones que pueden conllevar la falta de atención a los asuntos torales.

Sartori no sustenta una negación llana de la utilidad de los medios electrónicos en las democracias contemporáneas, sino que se pronuncia por ponerlos al servicio de la sociedad y, desde luego, por avivar la existencia de una opinión pública formada e informada y que como tal, sea atenta de las transformaciones del entorno, más allá de la *realidad* mediática. Tal premisa presenta filosas aristas, así para la opinión pública, como para el Estado y los actores políticos ya que, ¿cómo puede, bajo un sistema altamente *mercantilizado*

⁵⁸ Sartori, cit. por Ugalde, Luis Carlos. "Un repaso al pensamiento de Giovanni Sartori", en Cartas de Relación, Fundación por la Socialdemocracia de las Américas, Num. 6, México, Enero-marzo de 2002, p. 72

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

acotarse el desempeño de los partidos en cuanto a la actividad comicial que quiérase o no, representa el cambio de toda transición democrática?

Es cierto que la comunicación política es, hoy en día, un eje de la alternancia. Los hechos han demostrado que ésta (la comunicación política) es una herramienta de alcances incuestionables para modificar las tendencias electorales y "abrir" de esa manera los sistemas políticos tradicionalmente cerrados o *monocolor*. Mas es cierto también que la vía del marketing político ha acabado por mermar la esencia misma de la competitividad electoral, a saber, la contrastación razonada, por parte de los electores, de las diversas ofertas políticas. En el presente capítulo se realiza un análisis de los mecanismos jurídicos que podrían coadyuvar a la conjunción del uso de los medios electrónicos con el rescate de la esencia política y deontológica del sistema de partidos, ello con la finalidad de realizar propuestas que se ajusten a las necesidades actuales del estamento político mexicano que, como se ha dicho, se encuentra en plena fase de ajuste de sus instituciones democráticas.

4.1.1. Mercadotecnia política versus plataformas ideológicas

Bajo cualesquier sistema de partidos, la comunicación político-electoral implica, necesariamente una simplificación de la información que se proporciona al público. En sociedades complejas y numerosas como las contemporáneas, la pretensión de aportar al electorado *información completa* de primera mano, es, ciertamente, irrealizable. El colectivo social es plural y multiforme: no todos los

sujetos muestran interés por llevar una vida política activa (afiliándose a los partidos y compenetrándose con sus principios y programas), ni por conocer a fondo las diversas propuestas que le ofrece el espectro político; a ello habría que sumar aquellos sectores (infortunadamente amplios) que no cuentan con la preparación académica suficiente para estudiar, a detalle, las propuestas y planes de acción de los actores políticos.

La comunicación política nace, pues, bajo la consigna de hacer llegar al público electoral, una visión simplificada de sus programas políticos e ideológicos. Este acto de *simplificación* informativa al que se han enfrentado la totalidad de los partidos que participan en contiendas electorales no puede, en primera instancia, ser objeto de censura, siempre que el *resultado* del mismo, refleje los aspectos sustantivos básicos de las políticas propuestas y desde luego, los rasgos distintivos de la organización política frente a sus competidores. Hasta este punto puede hablarse de congruencia entre el acto de simplificación y el trasfondo ético de la actividad comicial.

Sin embargo, ¿qué sucede cuando en el curso del proceso de simplificación propagandística, los principios políticos e ideológicos del partido se disgregan y se atiende únicamente la necesidad *inmediata* de “ganar las elecciones”? La respuesta más clara nos la ofrece, tanto la historia como los procedimientos empleados en el marketing político.

Como ya se ha visto, el marketing político no se empeña en *simplificar* sino en reducir al mínimo posible la información relevante de la plataforma electoral; el “hueco” o “vacío” de información relevante es substituido por clichés, slogans y

cualesquier suerte de "frases simples" que buscan impactar la constitución afectiva del espectador a través de su unidad funcional: el spot.⁵⁹ El candidato, en este sentido, es considerado más como un producto social que como el abanderado legítimo de la ideología y las plataformas de un partido previamente estatuido.

En este orden de ideas, y en consideración de la expansión mundial del marketing político, el "candidato de partido" se vuelve, paulatinamente, una figura obsoleta. Nos encontramos, cada vez con mayor frecuencia, con candidatos que pertenecen al partido sólo nominalmente y que carecen, por ende, de una compenetración con la estructura misma del partido y con una inexistente representación de los puntos de vista de las bases constitutivas del mismo.

La desideologización de las contiendas electorales es actualmente una constante que afecta, de forma estructural el sentido originario de la actividad comicial. La ideología partidista (que da forma y retroalimenta las plataformas políticas y planes de acción de la organización política) ha sido, tradicionalmente, el elemento de cohesión entre los sujetos que espontáneamente se aúnan a la organización; su nulificación implica, por lo tanto, el riesgo evidente de disolución del partido en el largo plazo y, al afectar la estructura constitucional del Estado, conlleva, por ende, la posibilidad de derivar en una crisis de gobernabilidad.⁶⁰

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁵⁹ Cfr. Martínez, Omar, OP. CIT. p. 17

⁶⁰ Huerta Wong, Juan Enrique, " Ideología y mediación. Un acercamiento a los medios de comunicación masiva, sistema político y democracia en México", en Hiper Textos, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey Campus Estado de México, Año 1, Num. 2, febrero de 1999, p. 27

En conexión directa a la desideologización, encontramos el hecho de que el **marketing político**, se sustenta en la existencia de "paradigmas universales" del mercado; es decir, se diseñan e instrumentan estrategias "estándar", aplicables en cualesquier país, haciendo caso únicamente a aquellos aspectos que pueden derivar en votos; elementos tales como la conformación histórica de países y regiones, la idiosincrasia y desde luego, los ideales del colectivo social pasan a un plano marginal. Un mercadólogo político cuenta con un sistema de trabajo que puede aplicarse en cualquier país, región o *segmento* del mercado electoral:

"...Un sello distintivo de este tipo de consultores es que atienden cualquier oferta sin importar el país y sin saber nada o muy poco de su política interna; implementan tácticas que han rendido frutos en otras naciones; instrumentan sus técnicas para cualquier circunstancia u objetivo particular, independientemente del programa o el candidato; apelan más al pragmatismo utilitario que a los principios o la ideología..."⁶¹

En síntesis, el desplazamiento de la comunicación política al ámbito de la mercadotecnia implica una afectación estructural del sentido de la actividad comercial; la predominancia de lo pragmático sobre lo ideológico es un elemento disgregador del propio sistema de partidos y modifica, con un cauce negativo el sentido de la reforma o transición democrática. La contradicción *mercadotecnia versus plataformas ideológicas* revela, hoy como nunca, la necesidad de dar un uso distinto a las tecnologías de la información, cuyos alcances persuasivos no deben desestimarse dada la dinámica de las complejas sociedades actuales.

⁶¹ Martínez, Omar, OP. CIT. p. 18

4.1.2. Referencias prácticas: aspectos mediáticos de los procesos electorales federales de 1994 y 2000

La promulgación del COFIPE trajo consigo la expectativa, sin precedentes, de unos comicios presidenciales transparentes que abriesen, al fin, el paso a la alternancia política, que se reveló como exigencia general a raíz de los oscuros procesos electorales de 1988. Al inicio de las campañas, los escenarios que se planteaban eran positivos: se contaba con un nuevo órgano electoral, se había consolidado también un nuevo sistema para el financiamiento público a los partidos y otro para el acceso equitativo de los partidos políticos a los medios de comunicación social.

Se había dado, además, un reajuste substancial de las fuerzas políticas. Las diversas facciones de la izquierda se habían agrupado en torno a un partido (el PRD) y un candidato (Cuauhtémoc Cárdenas), cuya fuerza de convocatoria había quedado demostrada en 1988. Acción Nacional pretendía retomar la inercia de la campaña de Manuel Clouthier que le había otorgado buenos dividendos en las elecciones anteriores. Las tres fuerzas políticas en contienda contaban con plataformas de campaña bastante explícitas en cuanto a sus fines y objetivos y la sociedad civil organizada se revelaba, por primera vez, como un contrapeso a posibles irregularidades en el proceso electoral.

Los actores políticos, por su parte, cobraron posiciones para sacar provecho del nuevo sistema de distribución de tiempos de acceso a los medios. En este

contexto, el marketing político irrumpió incluso desde que se dieron a conocer oficialmente los candidatos contendientes a la presidencia de la República hacia el segundo semestre de 1993. Si bien los tres principales partidos adoptaron, desde un principio al marketing político como estrategia para obtener ventajas en las ya próximas elecciones, destacan los casos del PAN y el PRI, que convirtieron a esta disciplina mercadológica en su principal herramienta para penetrar en las preferencias electorales.

Desde un principio, los tres partidos organizaron la logística de sus campañas, con base a una valoración *subjetiva* de las cualidades de los candidatos. El manejo de imagen de éstos cobró por vez primera, peso específico en la contienda electoral.

Para el caso del candidato priísta, Ernesto Zedillo, se adoptó inmediatamente el *slogan* "Bienestar para tu familia" emprendiéndose una agresiva campaña en los medios electrónicos, a través de la cual se pretendía, primeramente, reafirmar su posición en la opinión pública, ya que este había accedido a la candidatura presidencial de forma "emergente", tras el inesperado homicidio de Luis Donaldo Colosio y, en segundo lugar, presentarlo como un candidato, cuya política económica podría contrarrestar los efectos que en la economía familiar habían tenido las políticas neoliberales de Carlos Salinas. En este sentido, desvincular a Zedillo de las impopulares políticas salinistas se conformó, al tiempo, como una de las principales estrategias del staff de mercadólogos del PRI⁶²

⁶² Cfr. Garriz, Josu y Campos, Rocío. La mercadotecnia política en las elecciones de 1994, Universidad Iberoamericana, México, 1996, p. 42

En el caso del candidato panista, Diego Fernández de Cevallos, la estrategia de marketing se centró, básicamente, en retomar el estilo *enérgico, conciso y radical* de Manuel Clouthier, quien representaba el perfil "natural" de los llamados "Bárbaros del Norte" y a quien Acción Nacional había reconocido el carácter de "Mártir de la Democracia". Fernández de Cevallos, panista "de cepa" adoptó de inmediato el slogan "Por un México sin mentiras", y de acuerdo a éste, aparecía en los medios electrónicos haciendo declaraciones enérgicas en cuyo centro se encontraba la corrupción y la mentira del partido de Estado. Pocas substanciosas en cuanto a propuestas políticas e ideológicas, las declaraciones del panista fueron, paulatinamente adquiriendo mayor penetración en el electorado, al grado de que múltiples medios, nacionales e internacionales, reconocían que, en México, existían, por vez primera, "...condiciones favorables para la alternancia..."⁶³

La campaña de Cárdenas Solórzano fue mucho menos costosa que las de sus principales contendientes. Fueron en realidad pocas las estrategias de marketing que se instrumentaron, centrándose éstas en un discurso "parco" y "sincero", que no engendrara falsas expectativas. Su discurso político fue, durante prácticamente toda la campaña, congruente con la plataforma electoral de su partido; básicamente sustentaba una crisis del neoliberalismo y desde luego, la necesidad de una auténtica transición democrática.

Como elemento alterno a la efervescencia preelectoral, hicieron su aparición las encuestas y sondeos electorales realizados por empresas privadas, bien

⁶³ Idem

contratadas por los medios de comunicación social o por los propios partidos. Los sondeos con mayor objetividad fueron, desde luego, los contratados por los medios, que, hacia fines de marzo de 1994, revelaban una ligera ventaja (en el orden del 54%) a favor del candidato priísta Ernesto Zedillo, perseguido, muy de cerca por Fernández de Cevallos. La popularidad de Cárdenas había decrecido notoriamente ubicándose en el orden del 15 al 17% de las preferencias electorales.

En un hecho, también inédito en nuestro país, en marzo de 1994, se llevó a cabo el primer *debate decisivo* entre los principales contendientes. En dicho debate, transmitido en cadena nacional por las principales televisoras y estaciones de radio del país, predominaron las acusaciones y descalificaciones personales. Sin embargo, aunque los medios intelectuales del país, no tardaron en acusar la vacuidad del debate en cuanto a propuestas políticas, éste surtió efectos inmediatos en la opinión pública, resultando más favorecido el panista Fernández de Cevallos, cuya popularidad aumentó ostensiblemente colocándose, incluso, según algunas encuestas, en niveles más altos de popularidad que Ernesto Zedillo.

Es hasta la actualidad inexplicable porqué, tras el debate y en plena *recta final* hacia los comicios, la campaña de Fernández de Cevallos redujo su intensidad de forma considerable. Esta especie de declinación del candidato panista, estabilizó en poco tiempo las tendencias electorales hacia el PRI. Independientemente de sus causas, la reducción de la intensidad de la campaña panista, puede leerse, en los hechos como un indicador de la incuestionable

influencia del marketing en las preferencias electorales. Los resultados finales de estos comicios se presentan, esquemáticamente en la tabla 1.⁶⁴

TABLA 1. RESULTADOS OFICIALES DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1994

PARTIDO POLÍTICO/CANDIDATO	NUMERO DE VOTOS	PORCENTAJE SOBRE LA VOTACIÓN TOTAL
1. PAN/ Diego Fernández	9,223,255	25.9
2. PRD/ Cuauhtémoc Cárdenas	5,915,617	16.6
3. PRI/ Ernesto Zedillo	17,353,605	48.7
4. Otros	2,114,217	5.9

Además de las múltiples coyunturas que, en el marco de dichos procesos revelaron la contundente influencia del marketing político (la ubicación del PAN como segunda fuerza política nacional, el triunfo mismo de Ernesto Zedillo), hay que resaltar la alta cuantía de los recursos que los partidos aplicaron por el concepto de gastos de campaña. En la Tabla 2 se presenta una relación del total de recursos con que contaron los tres principales partidos (PRI, PAN y PRD) en las elecciones federales de 1994⁶⁵ con aquellos que se aplicaron al rubro "gastos de campaña".⁶⁶

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

⁶⁴ Fuente: "Resultados oficiales de las elecciones presidenciales de 1994". Internet. Página del Partido Acción Nacional en la URL: www.pan.org.mx, México, 2002. Nota: se excluyen votos nulos

⁶⁵ No existe un desglose de gastos específicos para la elección de presidente de la República

⁶⁶ Fuente: Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 1995

TABLA 2. INGRESOS TOTALES Y GASTOS DE CAMPAÑA EN 1994 (PRI, PAN Y PRD)

PARTIDO	RECURSOS TOTALES*	GASTOS DE CAMPAÑA	% SOBRE LOS RECURSOS TOTALES
1. PAN	\$118,111,790.00	\$41,049,702.00	34.75%
2. PRI	\$599,565,527.00	\$324,681,130.00	54.15
3. PRD	\$28,074,309.00	\$10,687,975.00	38.07

No obstante a que el IFE no reporta un desglose de las cantidades que se invirtieron en medios electrónicos, las cifras transcritas hablan por sí solas: las elecciones federales de 1994 (y en específico las presidenciales) fueron las primeras en la historia de nuestro país en que los partidos invirtieron una parte substancial de sus recursos económicos hacia la obtención del voto. En este sentido, parece haberse impuesto el principio mercadotécnico que reza que a mayor inversión en publicidad, mejores resultados. El PRI obtuvo el triunfo mediante una mejor promoción de su candidato; el PAN, por su parte, destaca como el partido con una mejor logística de campaña ya que con una cantidad menor de recursos logró consolidarse como segunda fuerza política nacional. En la actualidad, los analistas aún se cuestionan qué hubiese pasado si tras el debate se hubiera aumentado el "bombardeo" publicitario a favor de "El Jefe" Diego. Lo cierto es que las primeras elecciones mediáticas de nuestro país colocaron al PAN en la antesala de la obtención de la primera magistratura en el 2000.

Las elecciones federales de 1994 no sólo revelaron la necesidad de una nueva reforma estructural al COFIPE tendiente a dar mayor transparencia a la organización y el seguimiento de la actividad comicial, sino que además, dejaron a la vista que, de ahí en adelante, el marketing político sería factor determinante de los resultados electorales. Así parece haberlo apreciado el PAN, puesto que la campaña de su candidato a la presidencia para el 2000, Vicente Fox, inició, si bien en un plano "informal" desde el segundo semestre de 1998.

El "destape" de Fox fue, por estrategia, prematuro, a diferencia de lo que ocurrió con el PRI que, en su afán de "democratización interna", postergó considerablemente sus elecciones internas de las que, a fin de cuentas resultó triunfante el sinaloense Francisco Labastida.

Para entonces, el marketing político era una realidad en nuestro país. Aun antes de la difusión de las plataformas de campaña, Acción Nacional había contratado los servicios del mercadólogo norteamericano Dick Morris quien años antes (1992) había llevado al triunfo a Bill Clinton. Por su parte, el llamado "candidato oficial", Francisco Labastida contaba ya con los servicios de James Carville, mercadólogo que, entre otros, asesoró, en Argentina al candidato justicialista Carlos Duhalde.⁶⁷

⁶⁷ Cfr. Martínez, Omar, OP. CIT. p. 16

La contienda preelectoral fue, en todo momento, una confrontación mediática en la que estuvieron presentes las alianzas entre fuerzas políticas (se conformó la "Alianza por el Cambio" PAN-PVEM y, de otra parte, la "Alianza por México" conformada por el PRD y otras fuerzas políticas de presencia electoral irrelevante). Desde 1999 inició la lucha de descalificaciones personales entre los candidatos, principalmente entre Labastida y Fox. En tanto que el equipo de campaña del priista, prosiguió con la estrategia de desvincular a su candidato del ex-presidente Carlos Salinas y de imputar al PAN una conexión directa con el proyecto neoliberal calificándolo como un partido de ultraderecha, la logística de campaña del guanajuatense se centró en el manejo de la imagen y en los ataques continuos a la integridad de Labastida y Cárdenas, llegando incluso a la sorna de sus características físicas; la hilaridad que estos comentarios provocaban en la opinión pública incrementó la popularidad de Fox, quien, desde el segundo semestre de 1999 estaba a la cabeza de la mayor parte de las encuestas de opinión contratadas por los medios electrónicos seguido muy de cerca por Labastida. Cárdenas, cuya *sobria* campaña era coordinada por Imanol Ordorika, había quedado nuevamente relegado al tercer plano, de forma mucho más marcada que en los comicios de 1994; para los publicistas, la imagen del perredista se había "erosionado".

En los primeros meses del año 2000, pudo observarse, como nunca antes, el fenómeno de la "guerra de encuestas". Los partidos contrataban empresas para la realización de sondeos preelectorales que, obviamente favorecían a sus candidatos. Sin embargo, ya para el segundo trimestre de 2000, las encuestas

más serias e imparciales, como la realizada entre el 5 y el 10 de junio de ése año por la encuestadora mexicana María de las Heras, daban el triunfo a Fox sobre Labastida y Cárdenas, en el orden del 44% de las preferencias electorales⁶⁸. A diferencia de lo que ocurrió en 1994, el debate entre candidatos no modificó substancialmente las preferencias electorales.

La inercia de la "guerra de encuestas" fue aprovechada en todo momento por el equipo de campaña foxista. A principios del año 2000, la estrategia aumentó en intensidad y cambió de forma. Se pasó de los ataques y las descalificaciones personales, hacia el planteamiento de promesas que, aunque claramente desfasadas de la realidad nacional, no dejaron de impactar a una opinión pública incauta: Fox no dudó en prometer un crecimiento del PIB del 7% en el primer año de su gobierno, en afirmar que, una vez electo podría resolver el conflicto zapatista de los Altos de Chiapas en quince minutos, en aseverar que durante su régimen se diría *no* a la inversión privada en sectores estratégicos como el petróleo y la electricidad. Hubo en este período un cambio de slogans, yendo de los conservadores a los llanamente triunfalistas: "Ya Ganamos" "El triunfo de Fox...un secreto a voces..."

Aunque este tipo de promesas y prácticas llegaron a alertar a los medios periodísticos e intelectuales, surtieron el efecto que los organizadores de la campaña habían previsto. Fox se reafirmó como en el "primer lugar" de los sondeos electorales y finalmente obtuvo el triunfo tras los comicios del 2 de julio.

⁶⁸ Cfr. Sánchez Villarreal, Francisco. "Relatoria", en El papel de las encuestas en las elecciones federales, Memoria del Taller Sumiya 2000, Instituto Federal Electoral, México, 2001, p. 104

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Los resultados oficiales de estas elecciones, fueron congruentes con los últimos sondeos preelectorales y se presentan, por porcentajes de votación, en la Tabla 3:⁶⁹

TABLA 3. RESULTADOS DEFINITIVOS DE LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL AÑO 2000.

PARTIDO POLÍTICO/ CANDIDATO	PORCENTAJE TOTAL DE VOTOS OBTENIDOS
Alianza por el Cambio (PAN-PVEM)/ Vicente Fox	42.52
Partido Revolucionario Institucional/ Francisco Labastida Ochoa	36.10
Alianza por México (PRD-PT-PAS-PSN-CD)/ Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	16.64
Democracia Social/ Gilberto Rincón Gallardo y Meltis	1.57
Partido del Centro Democrático/ Manuel Camacho Solís	.55
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	.42
Partidos sin registro	.09
Votos nulos	2.10

Encontramos que, al igual que en 1994, en los resultados se notó, de forma evidente el carácter mediático de los comicios. Las *altas* y *bajas* en la popularidad de los candidatos fluctuó conforme al acomodo de las estrategias de campaña. Es necesario además, enfatizar el hecho de que los gastos de campaña se incrementaron también de forma substancial, lo cual puede observarse en la Tabla 4.⁷⁰

⁶⁹ IFE. Resultados de las elecciones federales del año 2000, IFE, 2000, s/p

⁷⁰ IFE. Informes anuales de las finanzas de los partidos políticos en el año 2000. Internet, Página del IFE en la URL: www.ife.org.mx, 2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

TABLA 4. RECURSOS EMPLEADOS EN GASTOS DE CAMPAÑA EN EL 2000 (PRI, PAN Y PRD)

PARTIDO	RECURSOS TOTALES	EGRESOS POR GASTOS DE CAMPAÑA	% SOBRE LOS RECURSOS TOTALES
1. PAN	\$880,840,128.30	\$466,798,685.93	52.9
2. PRI	\$1,197,875,595.15	\$899,349,682.29	75
3. PRD	\$687,116,757.94	*	*

* EL PRD no reporta gastos de campaña en su Informe Anual para el año 2000

El aumento substancial de los recursos empleados por el PRI y el PAN en las campañas, reafirma la importancia gradual que ha cobrado el manejo de la información política a través de los medios electrónicos. Esta tendencia evidencia, además que el *marketing político* ha venido a modificar el *saber hacer* de la política por parte de los distintos actores, en detrimento evidente de la transición democrática de nuestro país. El análisis planteado en el presente punto, otorga elementos para fundamentar las propuestas que se presentan en los apartados siguientes.

4.2. Necesidad de acotar jurídicamente los contenidos de la comunicación política en periodos electorales

El control de la calidad de los mensajes de comunicación política ha sido, en gran parte del mundo, objeto de soslayo por parte de los legisladores. Pareciera que éstos, por su pertenencia o adscripción a los partidos, pierden la visión objetiva de las necesidades estructurales del sistema de renovación de poderes

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

republicanos. La escasez de controles sobre el contenido de los mensajes de comunicación político electoral, contrasta claramente con la atención que se ha puesto a prerrogativas tales como el acceso gratuito y equitativo a los medios electrónicos; este contraste aparenta ser una asunción tácita del marketing político como herramienta para acceder al poder.

Las referencias que nos aporta el estudio jurídico comparado son también escasas e insustanciales, ya que en algunas naciones de Europa y América Latina el control del contenido (aspectos cualitativos) de los mensajes político electorales se limitan a la prohibición de la publicidad "negativa" (es decir, aquella que se basa en descalificaciones apriorísticas o no fundamentadas de los contrincantes políticos). En la Tabla 5 se presenta, con fines meramente ilustrativos, una comparación de legislaciones electorales en cuanto al control de los contenidos de la propaganda política.

TABLA 5. COMPARACIÓN SOBRE LA REGULACIÓN DEL CONTENIDO DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL

REGIÓN/PAÍS	ACCESO A LOS MEDIOS COMO PRERROGATIVA DE LOS PARTIDOS	REGULACIÓN JURÍDICA DE ACCESO A LOS MEDIOS	CONTROLES A LA CALIDAD DE LOS MENSAJES POLÍTICO-ELECTORALES
EUROPA Y ÁFRICA			
Portugal	Si	Si	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho de réplica a los partidos ante declaraciones del gobierno
Cabo Verde	Si	Si	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho de réplica de los partidos ante declaraciones del gobierno o de otros partidos
LATINOAMÉRICA			
El Salvador	No	Si	<ul style="list-style-type: none"> • El organismo electoral debe garantizar que la propaganda partidaria no busque destruir al adversario
Costa Rica	No	Si	<ul style="list-style-type: none"> • Sanciones a los partidos que incurran en violencia verbal en sus campañas
Brasil	Si	Si	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibición de la publicidad negativa en las campañas
Argentina	No	Si	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibición de difundir encuestas de salida el día de la elección

* Elaboración propia con los datos aportados por Juan Rial, "Medios de comunicación, partidos y elecciones: una relación por reconstruir", en *Partidos políticos, medios de comunicación y el proceso democrático*, IFE, México, 2000, y Villanueva Villanueva, Ernesto. "Medios, partidos y democracia en México", en *Revista Mexicana de Comunicación*, Num. 53, Noviembre de 2001.

**TESIS CON
FALTA DE ORIGEN**

Como puede observarse, los controles a los contenidos de los mensajes político-electorales es deficiente en todos los casos planteados. En comparación con esos países, la disposición del COFIPE en relación a que el 50% de los contenidos deben destinarse a la difusión de las plataformas y principios del partido, resulta una innovación. Innovación que, como se ha visto, no ha redituado buenos dividendos a la democracia mexicana y que incluso ha favorecido la mercantilización de los comicios.

Siguiendo el modelo de *Ingeniería Constitucional para la Gobernabilidad* de Sartori que establece que, lo realmente importante en el marco de las transiciones democráticas es "...garantizar gobiernos eficaces..."⁷¹ y proteger la gobernabilidad aunque no existan precedentes legislativos al respecto, consideramos necesario reformular el sistema de controles de contenidos de la información política, mediante cambios a la Constitución y al COFIPE, con miras:

1. A que los partidos utilicen el acceso a los medios en congruencia con la estructura constitucional del Estado Mexicano; es decir, atendiendo a la premisa de que éstos son instancias de difusión de la cultura político-democrática;
2. A contrarrestar los efectos del marketing político que se han patentizado en nuestro contexto a través de la baja calidad de las campañas presidenciales de 1994 y 2000;

⁷¹ Ugalde, Luis Carlos. OP. CIT. p. 66

3. A preservar la gobernabilidad del Estado, vía la introducción de medidas que compelan a los partidos a no hacer promesas de campaña que no vayan acordes a las necesidades y condiciones estructurales del país.

Con tales bases, en los siguientes apartados se presentan las propuestas de reformas legislativas que constituyen el aspecto central de la presente investigación.

4.3. Propuestas de reformas legislativas

4.3.1. Adición al artículo 41, Base II, párrafo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La acotación jurídica de los contenidos de la comunicación político electoral, debe contar con un fundamento constitucional, específicamente en el ordenamiento que establece que el acceso a los medios es una prerrogativa de los partidos políticos para que éstos cumplan cabalmente con sus objetivos. La propuesta se ubica, por tanto en el artículo 41, Base segunda, párrafo primero de la Carta Magna, al cual hemos hecho referencia reiterada a lo largo del presente trabajo. Con fines ilustrativos, en la Tabla 6 se presenta un comparativo entre el texto actual del citado párrafo y el texto propuesto, que se enfatiza en negritas:

Tabla 6. Propuesta de reformas al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>La Ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso, en forma permanente de los medios de comunicación social de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.</p>	<p>La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso, en forma permanente de los medios de comunicación social de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. La ley preverá, asimismo, los mecanismos para que los partidos ejerzan esta prerrogativa con la responsabilidad social que les corresponde de acuerdo a esta Constitución, usando los espacios en los medios de comunicación social, primordialmente para difundir sus principios ideológicos y plataformas políticas.</p> <p>La Ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.</p>

Aunque la anterior reforma conformaría, por si misma, un dique contra los excesos del marketing político, resulta necesario además reformar las disposiciones conexas del COFIPE, para establecer criterios cuantitativos en lo referente al contenido de los mensajes político-electorales, así como un régimen de sanciones, acorde al texto de reformas propuesto.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

4.3.2. Reforma al artículo 44, párrafo 3° del COFIPE

Para llevar a la Ley reglamentaria el principio constitucional propuesto en el punto anterior, se requeriría modificar los criterios preestablecidos en cuanto al contenido de los mensajes político-electorales, actualmente contemplados en el artículo 44, párrafo 3° del COFIPE, al cual se ha hecho también referencia en capítulos precedentes. En términos generales se propone la sustitución de la fórmula cuantitativa actual (al menos el 50% del tiempo para difundir su plataforma política en periodos electorales), por otra, del 90% para difundir los principios ideológicos y de acción política de los partidos y del 10% que los partidos pueden utilizar para difundir aspectos relevantes para el electorado sobre el candidato, sin que ello implique descalificaciones ni violencia verbal contra sus contendientes. El texto propuesto se presenta en la Tabla 7:

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
<i>Los partidos políticos utilizarán, por lo menos, la mitad del tiempo que les corresponda durante los procesos electorales para difundir el contenido de sus plataformas electorales.</i>	<i>Durante los procesos electorales, los partidos políticos utilizarán, cuando menos, el 90% del tiempo que les corresponda para difundir el contenido de sus plataformas electorales y sus principios ideológicos. El 10% restante podrán utilizarlo para dar a conocer aspectos diversos sobre sus candidatos, siempre que no se incurra en ataques personales contra sus contendientes.</i>

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Si bien el texto anterior vendría a pormenorizar la reforma propuesta para el numeral 41 de la Carta Magna, éste sería prácticamente "letra muerta" si no se establece un mecanismo para sancionar a aquellos partidos que lo conculquen. Para tal efecto se propone un párrafo último para el mismo numeral.

4.3.3. Adición de un párrafo *in fine* al artículo 44 del COFIPE

Aun con los textos de reforma propuestos con antelación quedarían pendientes dos asuntos torales: a) El mecanismo por el que podrían identificarse prácticas que conculcasen las disposiciones correlativas; y, b) El sistema de sanciones aplicables en su caso. Se propone, en términos generales que, a lo largo del proceso electoral, el IFF, a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, lleve a cabo monitoreos de las campañas, detectando aquellas prácticas que contravengan lo dispuesto respecto a los contenidos de los mensajes político-electorales. En su caso, deberá hacerlo saber a Consejo General para que éste aplique, inmediatamente sanciones que pueden ir desde el apercibimiento público, hasta la aplicación de multas y la pérdida del registro en casos de reincidencias sucesivas. El texto propuesto para el párrafo *in fine* es el siguiente:

Con la finalidad de aplicar lo dispuesto en el párrafo 3° de este artículo, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos llevará a cabo monitoreos de las campañas de los distintos partidos políticos y, al detectar alguna irregularidad en cuanto al contenido de los mensajes, la hará saber con celeridad al Consejo General para que éste la analice y resuelva sobre ella. Las sanciones que se aplicarán serán: apercibimiento público al partido infractor, si fuese la primera vez; multa y suspensión del registro como partido político nacional en caso de reincidencias sucesivas.

Consideramos que las anteriores medidas coadyuvarían substancialmente para contrarrestar los efectos negativos que el marketing político ha demostrado tener en nuestro medio. Las propuestas contribuirían, además, a rescatar el entorno deontológico del sistema de partidos, favoreciendo la difusión, a nivel general, de una cultura política democrática, máximo escalafón de todo proceso de transición política.

CONCLUSIONES

1. La instauración del modelo de Estado liberal no sólo trajo consigo la reformulación de aspectos sustantivos del quehacer político mundial, como la estructura del poder público y el modo de concebir la administración gubernamental; sino que llevó aparejados una serie de retos y necesidades estructurales vinculados básicamente, con la necesidad de edificar la democracia sobre cimientos firmes basados en la consideración objetiva de la voluntad popular como categoría fundante de la renovación de poderes republicanos;
2. Así, si la teoría constitucionalista moderna y el Estado representan las bases de las estructuras políticas contemporáneas, los sistemas de partidos son el *quid* para la resolución de los problemas vinculados con la representación popular en las diversas esferas del poder público;
3. Por lo anterior puede inferirse una conexión indisoluble entre sistema electoral y sistema de partidos. De las interacciones recíprocas depende, en buena medida el cauce que tome el desarrollo de la vida democrática de un país. Cualquier desfaseamiento en éstas podría significar una ruptura con los fines intrínsecos a la representación;
4. Si bien en los albores del modelo liberal de Estado, los partidos jugaron un papel primordial en cuanto a la renovación de poderes y la construcción primaria del concepto moderno de ciudadanía, con el paso del tiempo fueron acendiéndose prácticas de concentración de poder que terminaron por erosionar la credibilidad y la representación de los partidos. Es por ello que

- en las últimas décadas se habla, en todos los frentes (políticos y académicos) de una crisis estructural del sistema de partidos;
5. La crisis del sistema de partidos es polisémica y multifactorial. Su resolución requiere un replanteamiento a fondo del papel que efectivamente juegan los partidos en la trama política de los Estados contemporáneos. Sin embargo, ha quedado demostrado que uno de los elementos axiales de dicha crisis, es la introducción de modelos de simplificación de la comunicación político-electoral;
 6. Los hechos demuestran que la lectura que los partidos hacen del desarrollo de las nuevas tecnologías de información no es siempre la más adecuada para la estructura democrática de los Estados. Particularmente, el marketing político surgido en los Estados Unidos a principios del siglo XX, desvirtúa la necesaria interacción entre ética y política. Esta disciplina (el marketing político) ha normado la actividad político electoral en los Estados Unidos y, a pesar de que ha sido considerada en aquel país como un sistema *funcional* para la renovación de Poderes republicanos, ha sido, sin lugar a dudas factor influyente para el desgaste del sistema político norteamericano. La falta de credibilidad en los actores políticos de aquella nación (tangibles en los últimos procesos electorales federales) se debe, en gran medida, a la falta de atención a los problemas *de fondo* del sistema democrático;
 7. A pesar de las múltiples desventajas que implica la adopción del marketing político como paradigma de la actividad comicial, éste ha tenido gran difusión incluso (paradójicamente) en el marco de los procesos de transición

democrática que experimentan gran cantidad de países del orbe, entre ellos, México;

8. El marketing político es, ciertamente, una disciplina que por sus normas y procedimientos (identificables plenamente con la comercialización de productos) puede, en un momento dado favorecer la alternancia en regímenes tradicionalmente "cerrados" o monocolor. Sin embargo, estos avances tienen alcances relativos: la mercantilización de la actividad comicial implica un desfase respecto a los fines inherentes al sistema de partidos agravando, en el mediano y en el largo plazo la ya de por sí precaria situación de los mecanismos de representación política. Es decir, ante la crisis de los sistemas políticos, el marketing político, más que una solución, representa un paliativo con efectos disgregadores *a posteriori*;
9. En nuestro país, el marketing político hizo su aparición en pleno proceso de transición democrática y específicamente en el curso de los procesos electorales federales de 1994. Los lineamientos mediáticos que guiaron en gran medida dichas elecciones, prevalecieron y se reafirmaron en las elecciones presidenciales del año 2000. Estos procesos electorales son particularmente ilustrativos de los efectos del marketing político, no sólo porque los actores políticos involucrados en la contienda dejaron de lado la exposición de sus principios ideológicos y programas de acción sino además por la gran cantidad de recursos económicos empleados en el rubro "gastos de campaña";
10. Los indicadores concretos con que a la fecha se cuenta para estudiar los efectos disgregadores del marketing político son: a) La desideologización de

la actividad comicial; y, b) La realización de promesas de campaña que, por estar francamente disociadas de la realidad nacional, no son susceptibles de cumplirse; estamos aquí ante el presupuesto básico del "engaño mediático";

11. Aunque en el marco de la transición democrática del Estado Mexicano se han dado avances substanciales en cuanto al acceso de los partidos a los medios de comunicación social, la regulación sobre los contenidos de los mensajes de comunicación política es, a todas luces deficiente, contraviniendo los objetivos que constitucionalmente corresponden a la actividad comicial y a los partidos mismos;

12. Con la finalidad de rescatar el sentido intrínseco a nuestras instituciones representativas, resulta necesario realizar reformas estructurales que acoten el contenido de los mensajes de comunicación político electoral, bajo criterios que sostengan la predominancia de información relevante, sobre aquella dirigida exclusivamente a la obtención del voto mediante la disuasión característica del marketing político. Para tal efecto se proponen sendas reformas, tanto al artículo 41 de la Carta Magna como al numeral 44 del COFIPE. Consideramos que mediante la introducción de reformas de esta naturaleza no sólo se coadyuvaría a contrarrestar los efectos disgregadores del marketing político en la estructura constitucional del Estado mexicano sino que además, se darían pasos importantes hacia el fortalecimiento de las instituciones representativas, tarea primordial de todo proceso de reforma democrática.

BIBLIOGRAFÍA

1. Anlén, Jesús. Origen y evolución de los partidos políticos en México, Textos Universitarios, México, 1980
2. Barragán Barragán, José. Derecho de la comunicación e información, UNAM, México, 1981
3. Barranco Saiz, Francisco Javier. Técnicas de marketing político, Edit. Piramide, Madrid, 1982
4. Berlín Valenzuela, Francisco. Teoría y praxis política-electoral, Edit. Porrúa, México, 1997
5. Burgoa Orihuela, Ignacio. Las garantías individuales, Edit. Porrúa, México, 1997
6. Cabo de la Vega, Antonio de. El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994
7. Camou, Antonio. Gobernabilidad y democracia, Instituto Federal Electoral, México, 1995
8. Canchola Herrera, Jesús. Tríptico constitucional mexicano, Cárdenas Editor, México, 1985
9. Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, Edit. Porrúa, México, 1997
10. Castellanos Hernandez, Eduardo. Derecho electoral en Mexico : introduccion general, Edit. Trillas, México, 1999
11. Dosamantes Terán, Jesus Alfredo. Diccionario de derecho electoral, Edit. Porrúa, México, 2000
12. Frías, Pedro J. El Ordenamiento legal de los partidos políticos, Ed. De Palma, Buenos Aires, 1979
13. Fernandez Segado, Francisco. Estudios de derecho electoral, Edit. Jurídicas, Lima. Perú, 1997
14. Garcia Soriano, Maria Vicenta. Elementos de derecho electoral, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, España, 1999
15. Garritz, Josu y Campos, Rocío. La mercadotecnia política en las elecciones de 1994, Universidad Iberoamericana, México, 1996
16. González de la Vega, René. Derecho Penal Electoral, Porrúa, México, 1995

17. González Manet, Enrique. Comunicación de masas, Anagrama, Barcelona, 1987
18. Gonzalez Hernandez, Juan Carlos. Derecho electoral español : normas y procedimiento, Edit. Tecnos, Madrid, 1996
19. Granados Chapa, Miguel. Votar, para qué? : Manual de elecciones, Edit. Oceano, México, 1985
20. —————. La reforma política, UAM, Unidad Azcapotzalco, México, 1982
21. Homs Quiroga., Ricardo. Estrategias de marketing político : tecnicas y secretos de los grandes lideres, Edit. Ariel, México, 2000
22. Kotler, Phillip. Mercadotecnia social, Edit. Diana, México, 1997
23. Lindon, Denis. Marketing político y social , Edit. Tecniban, Madrid, España, 1977
24. López Ayllón, Sergio. Derecho de la información, UNAM-Mc. Graw Hill, México, 1997
25. Maraak, Phillip. Marketing político y comunicación, Edit. Paidós, Barcelona, 1997
26. Mendieta y Núñez, Lucio. Los Partidos Políticos, Porrúa, México, 1990
27. Neumann, Sigmund. Partidos Políticos Modernos, Tecnos, Madrid, 1965
28. Nohlen, Dieter. Elecciones y sistemas de partidos, UNAM, México, 1992
29. —————. Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral, UNAM, México, 1997
30. ————— (ed.) El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Edit. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1997
31. —————. Sistemas electorales del mundo , Centro de estudios constitucionales, Madrid, 1981
32. ————— (comp.) Tratado de derecho electoral comparado de America Latina, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1998
33. Orozco, Jesús. Democracia y representacion en el umbral del siglo XXI : memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 1999

34. Patino Camarena, Javier. Derecho electoral mexicano, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994
35. Pedicone de Valls, Maria. Derecho electoral, Edit. La Rocca, Buenos Aires, Argentina, 2001
36. Peschard, Jacqueline. La cultura política democrática, Instituto Federal Electoral, México, 1995
37. Recaséns Siches, Luis. Tratado General de Sociología, Porrúa, México, 1994
38. Riding, Alan. Vecinos Distantes, Joaquín Mortiz, México, 1985
39. Rincón Gallardo, Gilberto (coord.) y otros Partidos políticos y sociedad civil, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México, 1995
40. Ruiz Massieu, José Francisco. El Proceso Democrático en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994
41. Sabine, George H. Historia de la Teoría Política, Fondo de Cultura Económica, México, 1995
42. Sartori, Giovanni. Partidos y sistemas de partidos. Tomo 1. Edit. Alianza-Universidad, Madrid, España, 1991
43. Schattschneider, L. Régimen de partidos, Edit. Tecnos, Madrid, 1994
44. Toro Calero, Javier. Sistematica electoral mexicana : Normas electorales de la republica mexicana, Edit. Botas, . Mexico, 1970
45. Ugalde, Luis Carlos (coord.) Sociedad, Derecho e Información, Edit. Media, México, 1995
46. Valdez Zepeda, Andres. Marketing político : un acercamiento a su objeto y campo de estudio, Universidad de Guadalajara : Asociación Latinoamericana de Consultores Políticos, México 2001
47. Valdés, Leonardo. Sistemas electorales y de partidos, Instituto Federal Electoral, México, 1995
48. Villanueva Villanueva, Ernesto. Derecho Mexicano de la Información, Edit. Oxford, México, 2000

DOCUMENTOS OFICIALES Y DE PARTIDOS POLÍTICOS

1. Cámara de Diputados, Comisión Especial de Comunicación Social. Consulta Pública en Materia de Comunicación Social, H. Congreso de la Unión, México, 1995
2. Comisión Federal Electoral. Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, Tomo IV, Secretaría de Gobernación, México, 1978
Instituto Federal Electoral. Partidos políticos, medios de comunicación y el proceso democrático, IFE, México, 2000
3. Instituto Federal Electoral. El papel de las encuestas en las elecciones federales. Memoria del Taller Sumiya 2000, Instituto Federal Electoral, México, 2001
4. Partido Revolucionario Institucional. Democratización, partidos políticos y procesos electorales, Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, México, 1988

HEMEROGRAFÍA

1. Hinojosa, Óscar. "Naufugaron las promesas de elecciones limpias" en Proceso, Num. 610, México, julio de 1988
2. Huerta Wong, Juan Enrique. " Ideología y mediación. Un acercamiento a los medios de comunicación masiva, sistema político y democracia en México", en Hiper Textos, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey Campus Estado de México, Año 1, Num. 2, febrero de 1999
3. Jáquez, Antonio. "Los rastros van delatando..." Proceso, Num. 923, México, julio de 1994

4. Martínez, Omar. "Coordenadas sobre publicidad e información preelectorales", en Revista Mexicana de Comunicación, Num 60, oct-dic. de 1999
5. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 1995
6. Ugalde, Luis Carlos. " Un repaso al pensamiento de Giovanni Sartori", en Cartas de Relación, Fundación por la Socialdemocracia de las Américas, Num. 6, México, Enero-marzo de 2002
7. Villanueva Villanueva, Ernesto. "Medios, partidos y democracia en México", en Revista Mexicana de Comunicación, Num. 53, Noviembre de 1997

ECONOGRAFÍA

1. Gutiérrez Barba, Ricardo. " La comunicación política", en Red de información municipal de la UNAM, INTERNET, en la URL: www.rim.unam.mx, México, 2000
2. Instituto Federal Electoral. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral (Acuerdo CG97/2002), México, 2002
3. IFE. Resultados de las elecciones federales del año 2000, IFE, 2000
4. IFE. Informes anuales de las finanzas de los partidos políticos en el año 2000, Internet, Página del IFE en la URL: www.ife.org.mx, 2002
5. Partido Acción Nacional. "Resultados oficiales de las elecciones presidenciales de 1994". Internet. Página del Partido Acción Nacional en la URL: www.pan.org.mx, México, 2002

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Andrade, México, 2002
2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, IFE, México, 2002
3. Legislación de los medios de comunicación, Edit. Sista, México, 2002
4. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Edit. Rócar, México, 2000