



**UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE
FACULTAD DE DERECHO**

Con estudios incorporados
a la Universidad Nacional Autónoma de México
CLAVE: 879309

**DEMOCRACIA Y
MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

TESIS
Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:
FRANCISCO EDUARDO MARTÍNEZ BORJA

Asesor: MD. Lic. Roberto José Navarro González
Enero 2010 Celaya, Gto.



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.

AGRADECIMIENTOS

A Dios:

Por la vida, por llenarme de bendiciones y mostrarme que a su lado no hay nada a qué temerle.

A Aris:

Por su amor, porque su llegada a mi vida fue la bendición más grande que Dios me pudo otorgar, porque una mejor esposa no me pudo dar, por su apoyo, dedicación y entrega.

A mis padres:

Por hacerme sentir amado, cuidado y guiado, aún ahora que ya no están conmigo; por enseñarme que con honestidad, trabajo y amor todo se puede, y por sus esfuerzos y sacrificios para formarme.

A Almita:

Porque aparte de ser mi hermana fue mi segunda madre, mi amiga, mi consejera y por hacerse sentir presente siempre.

A Jorge Elianne:

Mi sobrino y hermano más cercano, por todo lo que vivimos y aprendimos juntos, por su apoyo incondicional y por estar conmigo siempre.

A mis hermanos, sobrinos y cuñados:

Jessy, 'Güera', Julieta, Marisa, Paloma, 'Güero', Jorge Elías, Juan, Osiris, Irwin, Cinthya, Wendy, Melissa, Jorge Eduardo, Paulina, Claudia, Brenda, Isabel, Karla, Luis, Castelan, Sandra, Palomita, Aneth, Jennifer, 'Chava', 'Cacho', Raúl, Marilú y Juanita, por su apoyo y porque todo lo que hemos vivido lo hemos superado y disfrutado cada vez más unidos.

A Armando:

Mi 'cuñao', por su apoyo y guía cuando comencé mis pininos como periodista y porque con su partida me enseñó que por la familia se debe dar incluso la vida.

A mis suegros:

Araceli y Armando, por su confianza, apoyo y cariño, y por dar testimonio de amor, unidad y armonía familiar con su ejemplo.

A Ale, Andre, Ani y Gen:

Por convertirse en otros de mis hermanos, por su cariño y respaldo.

A la familia Cárdenas Ruiz:

A los señores Anita y Alfredo y sus hijos, yernos y nueras y nietos, por el cobijo familiar que me dieron en la etapa más difícil de mi vida.

A mis tías y primos:

‘Licha’, ‘Lulú’, ‘Emita’, Jaime, Vanessa, Paola, Mayuye, Manolo y Javier por su cariño y apoyo.

A mi asesor y sinodales:

Lic. Roberto José Navarro, Lic. Juan José Muñoz Ledo y Lic. Gustavo Ramírez Valdez, por sus enseñanzas, su impulso y apoyo para elaborar esta tesis.

A mis maestros:

Lic. Ramón Camarena García (q.e.p.d.), Lic. Francisco Gutiérrez Negrete, Lic. Rodolfo Gutiérrez Barrios y todos los demás que contribuyeron con sus conocimientos y sabiduría a mi formación universitaria.

A mis amigos y compañeros de carrera:

Erica, Margarita, Sara, Francisco, Ricardo, Enrique, Javier y Roberto, porque sin ellos hubiera sido muy difícil terminar la carrera; por su apoyo en lo académico y su amistad.

A la familia Monterrubio Morales:

Por su respaldo y apoyo en las buenas y en las malas.

A don Roberto Suárez Nieto:

Por su amistad, confianza, guía y consejo en mi vida profesional y por compartirme parte de su sabiduría.

Al Ing. Enrique Gómez Orozco:

Por su confianza y enseñanzas, por permitirme desarrollarme profesionalmente y por enseñarme que por la libertad se lucha día con día.

A la Lic. Arcelia Becerra:

Por compartirme su experiencia, por su consejo y guía y por brindarme su amistad.

Al Lic. Raúl Olmos

Por su ayuda y respaldo cuando más lo necesité y por su consejo profesional.

A mis compañeros y ex compañeros de trabajo:

Alejandro Cuna, Hugo, Claudia, Cristian, Polo, Jesús, Gerardo, Saúl, Sara, Marisol, Sandy, Juan, Fabiola, Erika, Tyché, Pedro Pablo, Pablo César, Adrián, Lolis, Milton, Gabriela, Alex Granados, Alex Delgado, Luz, Arlett, Mercedes, Miriam, Alfonso, Antonio, José y tantos otros que han hecho posible mi trabajo, porque a lo largo de los años la convivencia me ha dejado mil enseñanzas profesionales y de vida, y por demostrarme que el trabajo honesto contribuye a una mejor sociedad.

A las Licenciadas Patricia López Mandujano y Mirna Perales Vallejo:

Por sus enseñanzas y permitirme conocer el litigio y transmitirme su pasión por el derecho y la justicia.

Al Lic. José Santiago Ramírez Rocha:

Por sus enseñanzas y dejarme conocer cómo se imparte justicia.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

EL ESTADO

1.1 Concepto de Estado.....	2
1.1.1 La Sociedad.....	2
1.1.2 Origen del Estado.....	4
1.1.3 Distintas Acepciones de Estado.....	6
1.2 Elementos del Estado.....	7
1.2.1 La Población.....	10
1.2.2 El Territorio.....	15
1.2.3 El Poder del Estado.....	20
1.2.3.1 Poder Dominante Político y Poder No Dominante.....	21
1.2.3.2 El Gobierno.....	21
1.2.3.3 Legitimidad del Poder.....	22
1.2.3.4 El Poder del Estado en la Constitución Mexicana.....	22
1.2.4 El Orden Jurídico.....	22
1.2.5 El Bien Público.....	23
1.3 La Organización del Estado.....	24
1.3.1 Significación de la Organización del Estado.....	24
1.3.2 Los Órganos del Estado.....	25
1.3.3 Clasificación de los Órganos del Estado.....	25

1.3.3.1 Órganos Inmediatos.....	26
1.3.3.2 Órganos Mediatos.....	27
1.4 Funciones del Estado.....	27
1.4.1 Función Legislativa.....	28
1.4.1.1 Características de la ley como Acto Legislativo.....	29
1.4.1.2 Ley Suprema de la Nación.....	29
1.4.2 Función Administrativa.....	30
1.4.2.1 Características de la Función Administrativa.....	30
1.4.3. Función Jurisdiccional.....	31
1.5 Formas de Estado.....	32
1.5.1 Clasificación de las Formas de Estado.....	32
1.5.1.1 Subclasificación de los Estados Compuestos.....	33
1.6 Formas de Gobierno.....	34
1.6.1 Monarquía.....	34
1.6.1.1 Monarquía Absoluta.....	34
1.6.1.2 Monarquía Constitucional.....	35
1.6.1.2.1 Monarquía Constitucional Pura.....	35
1.6.1.2.2 Monarquía Constitucional Parlamentaria.....	35
1.6.1.3 Características Actuales de la Monarquía.....	35
1.6.2 La República.....	36
1.6.2.1 Clasificación de la República.....	36
1.6.2.2 Características de la República.....	36
1.6.3 La Forma de Gobierno y Estado Mexicano.....	37

CAPÍTULO II

CONCEPTOS BÁSICOS EN MATERIA ELECTORAL

2.1 Democracia.....	39
2.1.1 Noción de Democracia.....	39
2.1.2 Concepciones Doctrinarias de Democracia.....	39
2.1.3 Tipología de la Democracia.....	40
2.1.4 Elementos de la Democracia.....	41
2.1.5 Errores y Aciertos de los Estados Democráticos.....	43
2.1.5.1 Aciertos.....	43
2.1.5.2 Errores.....	43
2.2 Representación Política.....	44
2.2.1 Concepción de Representación Política.....	44
2.2.2 Teorías que Explican la Representación Política.....	46
2.2.2.1 Teoría de la Representación Popular.....	46
2.2.2.2 Teoría de la Representación Fraccionada.....	46
2.2.2.3 Teoría del Mandato Imperativo.....	47
2.2.2.4 Teoría del Mandato Representativo.....	47
2.2.2.5 Teoría de la Representación Nacional.....	47
2.2.2.6 Teoría de la Representación Jurídica.....	48
2.2.2.7 Teoría de la Representación Sociológica.....	48
2.2.2.8 Teoría de la Representación Global.....	48
2.2.2.9 Teoría de la Representación Particular.....	48
2.2.2.10 Teoría de la Representación Proporcional.....	48
2.2.3 Diferencias entre Representación, Delegación y Mandato.....	48
2.2.4 Clases de Representación.....	49

2.2.5 Características de la Representación.....	51
2.2.6 Ámbitos de Validez de la Representación.....	51
2.3 Partidos Políticos.....	53
2.3.1 Definición del Concepto de Partido Político.....	53
2.3.2 Surgimiento y Evolución de los Partidos Políticos.....	54
2.3.3 Características de los Partidos Políticos.....	58
2.3.4 Sistemas de Partidos.....	59
2.3.4.1 Sistemas Competitivos.....	59
2.3.4.1.1 Sistema Multipartidista.....	59
2.3.4.1.1.1 Multipartidismo Puro.....	60
2.3.4.1.1.2 Multipartidismo Atenuado.....	60
2.3.4.1.2 Sistemas Bipartidistas.....	60
2.3.4.1.3 Sistemas de Partido Dominante.....	60
2.3.4.1.4 Sistemas de Partido Ultradominante.....	60
2.3.4.2 Sistemas No Competitivos.....	61
2.3.5 Tipos de Partidos Políticos.....	61
2.3.5.1 Partidos de Clase y Pluriclasistas.....	61
2.3.5.2 Partidos de Conformación Directa e Indirecta.....	62
2.3.5.3 Partidos de Cuadros, Masas y de Electores.....	62
2.3.6 Funciones y Fines de los Partidos Políticos.....	63
2.3.6.1 Funciones de los Partidos Políticos.....	63
2.3.6.2 Fines de los Partidos Políticos.....	64
2.3.7 Papel de los Partidos Políticos ante la Crisis de la Democracia Representativa.....	65
2.4 Los Derechos Políticos.....	66
2.4.1 Qué son los Derechos Políticos.....	66

2.4.2	Clasificación de los Derechos Políticos.....	66
2.4.3	Diferencias entre Derechos Políticos y Derechos Humanos.....	67
2.5	El Sufragio.....	67
2.5.1	Concepto.....	67
2.5.2	Formas del Sufragio a Través de la Historia.....	69
2.5.2.1	Sufragio Restringido.....	69
2.5.3	Sufragio Universal.....	70
2.5.4	Notas Características del Sufragio en la Actualidad.....	70
2.5.5	Sujetos del Sufragio.....	71
2.5.6	Requisitos Necesarios para el Sufragio.....	72
2.5.6.1	Ciudadanía.....	72
2.5.6.2	Edad.....	73
2.5.6.3	Capacidad.....	74
2.5.6.4	Domicilio.....	74
2.5.6.5	Dignidad.....	74
2.5.7	Tipología del Sufragio de Acuerdo a la Forma de Emisión.....	74
2.6	Elecciones.....	75
2.6.1	Algunas Definiciones.....	75
2.6.2	Clasificación de los Tipos de Elecciones.....	77
2.6.3	Funciones de las Elecciones.....	77
2.6.3.1	Sistemas Democráticos.....	77
2.6.3.2	Sistemas Autoritarios.....	78

CAPÍTULO III

SISTEMAS ELECTORALES

3.1 Noción Previa.....	80
3.2 Definición de Sistemas Electorales.....	80
3.3 Clases de Sistemas Electorales.....	82
3.3.1 Sistema Electoral Mayoritario.....	84
3.3.2 Sistemas Electorales de Representación Proporcional.....	84
3.3.3 Sistema Electoral Mixto.....	87
3.4 Partes Integrantes de un Sistema Electoral.....	88
3.4.1 La Circunscripción Electoral.....	89
3.4.1.1 Tipos de Circunscripciones.....	89
3.4.2 Las Formas de las Candidaturas.....	89
3.4.2.1 Candidatura Personal.....	89
3.4.2.2 Candidatura por Listas.....	89
3.4.2.2.1 Lista Cerrada y Bloqueada.....	90
3.4.2.2.2 Lista Cerrada y No Bloqueada.....	90
3.4.2.2.3 Lista Abierta.....	90
3.4.3 Tipos de Votos.....	90
3.4.4 Procedimiento de Votación.....	91
3.4.4.1 Voto Único.....	91
3.4.4.2 Voto Múltiple.....	91
3.4.4.3 Voto en Bloque.....	91
3.4.5 Conversión de Votos a Escaños.....	91
3.4.5.1 Mayoría.....	92
3.4.5.1.1 Mayoría Relativa.....	92

3.4.5.1.2	Mayoría Absoluta.....	92
3.4.5.2	Proporción.....	92
3.4.5.2.1	Procedimiento del Divisor.....	92
3.4.5.2.2	Procedimiento del Cociente Electoral.....	92
3.4.5.2.3	Sistema de Proporciones Matemáticas.....	94
3.5	Funciones de los Sistemas Electorales.....	94
3.6	Efectos de los Sistemas Electorales.....	97
3.6.1	Efectos Políticos de la Fórmula de Mayoría.....	97
3.6.2	Efectos Políticos de los Sistemas de la Fórmula Proporcional.....	97
3.6.3	Efectos de los Sistemas Electorales: Leyes de Duverger y Sartori.....	98

CAPÍTULO IV

DEMOCRACIA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

4.1	Medios de Comunicación.....	103
4.1.1	Tipos de Medios de Comunicación.....	104
4.1.2	La Función de los Medios de Información.....	106
4.1.3	Ética y Medios de Comunicación.....	109
4.1.3.1	Código de Ética del Periódico a.m.....	112
4.1.4	Medios de Comunicación y Elecciones.....	117
4.1.5	Los Medios de Comunicación ante el Proceso Electoral.....	119
4.2	El Papel de los Medios en las Democracias Modernas.....	120
4.2.1	Los Medios ante el Poder.....	126
4.2.2	Los Medios como Forma de Comunicación Política.....	128
4.2.3	Medios de Comunicación: Uso Político de Marketing.....	131
4.3	Democracia y Medios de Comunicación en México.....	132

4.3.1 Quiénes son los Medios de Comunicación en México.....	132
4.3.2 Libertad de Expresión.....	134
4.3.3 Los Límites de la Libertad de Expresión.....	137
4.3.4 Libertad de Expresión y Medios de Comunicación.....	140
4.4 Un Atentado contra la Democracia; la Publicidad Gubernamental Usada para Censurar.....	149
4.4.1 Publicidad y Propaganda en Medios.....	149
4.4.1.1 Propaganda Gubernamental en Medios.....	150
4.4.1.2 La Regulación de la Propaganda Gubernamental en Medios.....	153
4.4.2 El Caso del Periódico a.m., Ejemplo del Uso de la Propaganda como Medio de Censura.....	156

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de tesis contiene un estudio general acerca de la labor de los medios de comunicación en la sociedad actual, cuál ha sido su evolución, qué función desempeñan en un Estado democrático.

Se trata de un análisis de cómo -unos medios más que otros- contribuyen a la conformación de una sociedad más justa y equitativa, pero además de sus carencias, desviaciones y excesos.

Es indudable que los medios de comunicación influyen para bien o para mal en la búsqueda de la democracia. Su influencia buena o mala se da de acuerdo a su independencia y a que informen con veracidad y honestidad a la ciudadanía.

Fundamental resulta que los medios de comunicación tengan como objetivo el servicio a la sociedad y no a algún grupo de poder en lo particular. Pero también que el Gobierno garantice el acceso a la información y la libre expresión de las ideas. Igualmente, que se reforme la regulación de las concesiones y permisos de radio y televisión y que se promueva que haya más competidores, sobre todo, en televisión, para evitar monopolios informativos que sirvan a intereses de grupos poderosos.

Además el presente trabajo plantea la urgencia de delimitar el uso de la propaganda gubernamental en los medios de comunicación, y si bien en 2007 la reforma electoral implementó delimitaciones durante los procesos electorales, entre las que destacan el uso de tiempos oficiales en radio y televisión, así como la prohibición de hacer promoción de obras y logros de gobierno, se requiere reglamentar las formas en las que el Gobierno dispone de recursos públicos para distribuir su propaganda oficial, además de regular lo que puede y no puede ser motivo de publicitar por parte del mismo Gobierno.

Se propone que la única información que debe ser difundida por el Gobierno, en propaganda pagada a medios de comunicación, es la que tiene que ver con información que le sea útil para ejercer y salvaguardar los derechos de la población, proteger su salud, patrimonio e integridad, y sobre el pago de impuestos o servicios; además de que se distribuya entre los medios de acuerdo al número de ciudadanos a los que lleguen.

FRANCISCO EDUARDO MARTÍNEZ BORJA

CAPÍTULO I

EL ESTADO

1.1. Concepto de Estado

1.1.1. La Sociedad

El estado es un fenómeno social, es decir, es un producto de la sociedad. Para poder hablar o referirnos al estado como tal debemos saber en primer lugar qué es la sociedad, cuáles son sus implicaciones y cómo ha sido su transformación y evolución en las formas políticas y de agrupación que finalmente concluyen o culminan con la máxima organización política que encierra al resto y que se convierte en el depositario del poder legítimo que es aplicado a una colectividad que se encuentra asentada en un territorio previamente determinado, y que busca la coexistencia pacífica para lograr el bien público temporal.

Entonces podemos decir que de la sociedad se derivan todo tipo de relaciones; así entonces, es un conjunto de interacciones individuales basadas en la capacidad humana de comunicación ¹. Los seres humanos a través del lenguaje nos comunicamos y establecemos relaciones o vínculos que en primer lugar establecemos en el núcleo familiar, que es la unidad de organización social primigenia y de esta forma se van ampliando estas organizaciones sociales de acuerdo a las necesidades de los seres humanos y se crean unidades de organización social² que están constituidas por un grupo de personas que interactúan entre sí, debido a que mantienen determinadas relaciones sociales, con el fin de lograr ciertos objetivos. La organización social puede ser permanente o establece, por lo tanto, menos organizada. Este concepto de organización social incluye a la familia, la tribu, la empresa, el gobierno e inclusive el Estado, todos los cuales reciben el nombre de Unidades de Organización Social.

El ser individual necesariamente tiene que relacionarse con sus semejantes para obtener su bienestar, pero estas relaciones tienen que ser estables e incluso permanentes y de esta única forma es como pueden satisfacer las necesidades individuales y colectivas, estableciendo lazos de reciprocidad entre los individuos. Podemos definir entonces a la sociedad de acuerdo con Efraín Moto Salazar³ como la unión de hombres que aúnan sus esfuerzos de un modo estable para realización de fines individuales y comunes; dichos fines no son otros que la consecución del bien propio y el bien común.

¹ ANDRES SÁNCHEZ EDUARDO, Introducción a la ciencia política, Ed. Harla. México D.F. 1998 pág. 7

² SILVESTRE MÉNDEZ Y OTROS, Dinámica social de las organizaciones sociales. Ed. 1998 MÉXICO D.F. pág. 22

³ MOTO SALAZAR EFRAÍN, Elementos del derecho. Ed. Porrúa. México D.F. 1996. pág. 2

Dicho autor señala que la vida social semeja una serie de círculos, cada vez más extensos, en los que el individuo va creando múltiples relaciones; así aparecen como realidades naturales y necesarias: La familia, en primer término, el municipio después; la entidad federativa, más tarde, y además de ciertas organizaciones con finalidades propias y específicas, como la iglesia, las corporaciones, los sindicatos, asociaciones etc., hasta alcanzar la forma más amplia y elevada que enumera a todos los demás: EL ESTADO.

También podemos definir a la sociedad de acuerdo a lo que Hankins⁴ entiende por tal, como un grupo relativamente permanente capaz de subsistir en un medio físico dado y con cierto grado de organización que asegura su perpetuación biológica y el mantenimiento de una cultura, y que posee además una determinada conciencia de su unidad espiritual e histórica. Podemos decir entonces que para que un grupo pueda considerarse como sociedad, es necesario que presente determinadas características tales como; lograr supervivir mediante la preservación de la especie que tiene que ser en un espacio físico determinado. Un territorio debe de presentar también una cultura que afiance la identidad del grupo; esto va más allá de una simple estructura económica teniendo que ser una superestructura social que incluya todas aquellas concepciones que el hombre tiene de él mismo y de todo lo que rodea. Aquí podemos englobar todos aquellos fenómenos tales como costumbres, ciencia, manifestaciones artísticas y filosóficas; el derecho y el estado mismo como institución cultural, ¿pero qué es lo que entendemos por cultura⁵?, originalmente es un cultivo del espíritu, luego como la misma obra social creadora de bienes culturales, transitorios o permanentes, transmisibles y estimulantes de la acción humana, como adiciones al mundo de la naturaleza y encaminadas al perfeccionamiento del hombre.

Serra Rojas⁶ señala como elementos de la sociedad los siguientes:

1. Un grupo coherente, de acción general y unitaria
2. Propone la cooperación y la realización de intereses o fines principales.
3. La obra social es continua, apremiante, arraigante para estimular las relaciones sociales complejas de seres humanos diversos.
4. El asentamiento territorial es necesario para asegurar la subsistencia y la acción social permanente.
5. El grupo social es actuante, estimulante de la acción cultural colectiva de sus variadas relaciones y procesos y sobre la base que dentro de una sociedad pueden existir diversidad de culturas y que dentro de un estado se pueden manifestar varias naciones.
6. El grupo social imprime su propio carácter a las creaciones sociales.

⁴ Citado por SERRA ROJAS ANDRÉS, Ciencia Política. Ed. Porrúa México. D.F. 1998 pág. 33

⁵ SERRA ROJAS ANDRÉS Op. Cit. pág. 35

⁶ Ídem, pág. 36

Para que las instituciones políticas (entre ellas el estado en gran medida como la organización más desarrollada) puedan desempeñar cabalmente sus fines y objetivos; requieren del apoyo de la sociedad, mediante una opinión pública muy firme de tal forma que le otorguen legitimidad a los actos de dichos organismos.

1.1.2 Origen del Estado

El origen del estado en su momento fue un problema que atrajo la atención y el estudio de varios pensadores, los cuales propusieron teorías muy diversas que de acuerdo a la corriente ideológica a la que pertenecían o a la que imperaba en ese entonces, variaban notablemente desde aquellas que le dan un origen familiar, también se encuentran las teorías organicistas, las convencionalistas y desde luego las de la constitución espontánea del Estado.

Podemos decir también que el estado tiene sus orígenes primarios en formas muy rudimentarias de organización política, que a partir de que éstas fueron evolucionando y perfeccionándose, por consecuencia fueron dando causa a los elementos primordiales del estado, tales como la población, el territorio y el poder público, que se erigió como el gran organizador de todos los demás.

La forma de organización social más antigua y fundamental de la sociedad humana fue desde luego la familia, la cual en un principio fue encabezada por la madre, quien fue la que rompió la etapa de promiscuidad y organizó a sus descendientes, y constituyó la parte fundamental de la primera división social del trabajo ya que era la encargada de distribuir el producto del trabajo del resto de la población que en ese entonces tenía como principales actividades económicas la caza, la recolección y la pesca. Al respecto nos dice Silvestre Méndez⁷, que los primeros nexos de las familias primitivas permitieron la ampliación de las relaciones sociales, por lo que llegó a formar el Clan, que es una organización social primitiva que rebasa el ámbito de las relaciones familiares e incluye algunos aspectos de tipo social y religioso. Cuando la Gens se amplía surge la Fratría que es un conjunto de gens de una misma tribu que tiene rasgos comunes y en la cual las relaciones sociales y políticas se van incrementando y los nexos familiares ya no cuentan, entonces surge la Tribu, que es un conjunto de fratrías donde se acentúan aún más las relaciones sociales y sobre todo las políticas, cuando se unen varias tribus, aparecen las Confederaciones de Tribus, una organización de tribus que tienen rasgos comunes y que compartían un territorio común. Posteriormente surge el estado, que es una organización social con características económicas, políticas y jurídicas que se encargan del poder público.

⁷ SILVESTRE MÉNDEZ Y OTROS, Op. Cit. (Supr. 2), pág. 24, 25

Por su parte, Norberto Bobio⁸ menciona que una tesis recorre con extraordinaria continuidad toda la historia del pensamiento político: El Estado, entendido como ordenamiento político de una comunidad, nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de sobrevivencia interna (sustentación) y externa (La defensa), el Estado nace de la disolución de una sociedad gentilicia basada en las relaciones de familia y el nacimiento del estado señala el paso de la barbarie a la civilización, concluye.

Dentro de los orígenes del estado también resulta provechoso y necesario referirnos acerca de la evolución y desarrollo de las formas políticas, más que nada es útil porque podemos ubicar el problema del origen del estado. Andrés Serra Rojas⁹ apunta lo siguiente:

1. El punto de partida es no aludir a la edad incierta de la humanidad, aquellos momentos en el que el ser humano formaba parte de las agregaciones humanas unidas principalmente por el espíritu gregario y el dominio de los instintos naturales.
2. La segunda etapa se inicia en los pueblos pastores hasta la integración de la agricultura, con las primeras formas políticas rudimentarias horda, clan, tribu, fratría (de los clanes a los imperios).
3. La tercera etapa comprende a los pueblos primitivos de la antigüedad de China a Roma.
4. La cuarta etapa puede denominarse los preludios del estado en el largo proceso de la Edad Media.
5. La última etapa va del momento del estado hasta la época actual en los siguientes aspectos:
 - a) El Estado nacional y Patrimonial: coincide con la formación de las nacionalidades europeas. El estado es patrimonio del Monarca, el cual lo transmite a sus herederos.
 - b) El Estado Policía o Estado Gendarme: fundado en los principios del liberalismo. El gobernante no gobierna en nombre propio. Sino que es un órgano del estado y asume su presentación política discrecional o reglada pero justificándose por la satisfacción del interés general.
 - c) El Estado de Derecho gobernado por el principio de que el gobernante debe ser sometido al derecho y los particulares encuentran en la ley una limitación a la acción gubernamental y un reconocimiento de un sistema de derecho que le brindan un amplio campo de acción.
 - d) El Estado de Justicia Social, de Seguridad y de responsabilidad pública. El Estado reconoce por fin, que su misión no es la protección exclusiva de los intereses particulares, por legítimos que ellos puedan ser, los cuales en ningún caso pueden interferir el interés general.

⁸ BOBIO NORBERTO, Estado, Gobierno y Sociedad. Fondo de Cultura Económica. México. 1999. págs. 97-101.

⁹ SERRA ROJAS ANDRÉS. Op. Cit. (Supr. 4) pág. 59-63

1.1.3 Distintas Acepciones de Estado

La palabra Estado puede tener distintas significaciones dependiendo desde qué punto de vista se pueda apreciar. Así pues tenemos que se puede dar una concepción o definición de acuerdo a su sentido gramatical, sociológico, científico, filosófico y desde luego jurídico.

Fueron Maquiavelo y Bodin quienes durante el Renacimiento dieron origen al Estado Moderno durante las luchas por la supremacía del monarca con el Clero, estos autores proclamaban la soberanía del Estado por encima de la tutela religiosa imperante durante la Edad Media. El Estado Moderno inició con la Monarquía autoritaria, pronto convertida en absoluta. Con el Estado Absoluto se abrió paso al Capitalismo y se reforzó la unidad Nacional. Y fue precisamente Nicolás Maquiavelo quien comenzó a nombrar a la unidad política asentada en un territorio determinado y con una población, Estado, que en un principio hizo referencia a los Estados como Reinos, Principados y Repúblicas.

En primer lugar podemos referirnos al Estado en un sentido amplio gramatical como aquella situación en que se encuentra una persona o cosa, en relación con los cambios que influyen en su condición, es decir, las condiciones en las que se encuentran las personas o las cosas ante los cambios que transforman su situación.

Desde el punto de vista social, el Estado es un orden, jerarquía y calidad de las personas que componen un pueblo. En esta definición nos referimos al elemento humano integrador de la unidad de organización social, que tiene características muy peculiares y que éstas varían de acuerdo a la sociedad en la que se desarrollen.

Existen otros puntos de vista a partir de los cuales distintos estudiosos nos otorgan diversas opiniones y definiciones acerca de lo que para ellos es el Estado, dependiendo de las diversas posturas y corrientes ideológicas que asuman.

Así pues, tenemos en primer lugar la definición de Sánchez Agesta¹⁰ que establece que el Estado es la comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido y centralizado que tiende a realizar un bien común, en el ámbito de esa comunidad.

También puede considerarse Estado al conjunto de órganos considerados como meros instrumentos de la comunidad política.

Para Efraín Moto Salazar¹¹, el Estado es una población asentada en un territorio y con un gobierno lo suficientemente fuerte para mantener el orden interno y el respeto exterior.

El mismo autor lo define como un conjunto de personas que cuentan con un espacio físico, que tiene un gobierno, que mantiene la paz interior y exterior¹².

¹⁰ Diccionario Jurídico Espasa, Madrid, 1999 pág. 387

¹¹ MOTO SALAZAR EFRAÍN. Op. Cit. pág. 56.

¹² Ídem

Rafael de Pina¹³ nos dice que el Estado es una sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de todos los fines humanos.

Del Vecchio por su parte establece que es una unidad de sistema jurídico que tiene en él mismo el propio centro autónomo y que en consecuencia provisto de la suprema cualidad de personas en sentido jurídico.

La opinión que tiene Duguit¹⁴ es de una relación entre gobernantes y gobernados unidos por la solidaridad social.

Jellinek¹⁵ aporta un concepto jurídico, el cual señala que el Estado es una corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio.

Bielsa¹⁶ establece que es una organización jurídica de la nación, en cuanto es ésta una entidad concreta y material, compuesta de personas y territorio.

Tenemos también un concepto científico¹⁷ de Estado, que es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente político superior, soberano y coactivo.

Finalmente para Francisco Porrúa Pérez¹⁸, el Estado es una sociedad humana asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura a la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.

1.2. Elementos del Estado.

Como sabemos, el Estado está constituido por un grupo de personas que requieren de un espacio territorial vital en el cual se deben de asentar pero que deben contar con un poder y que dicho poder es soberano; es decir, que no depende de uno superior a él, y el encargado o los encargados de aplicarlo coactivamente son los órganos de gobierno, que también son los encargados a su vez de unificar los esfuerzos de todos los seres humanos y de organizarlos para lograr el bien público temporal.

¹³ DE PINA RAFAEL Y OTRO, Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa. México, 1998, pág. 276

¹⁴ ARNAIZ AMIGO AURORA, Ciencia Política. Ed. Porrúa. México. 1994 Pp. 150 y ss.

¹⁵ MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I., Derecho Administrativo I, Ed. Harla. México, 1996, pág. 30

¹⁶ Citado por RAFAEL MARTÍNEZ MORALES, Ídem.

¹⁷ SERRA ROJAS ANDRÉS, Op. Cit. Supr. 4 Pág. 284-285.

¹⁸ PORRÚA PÉREZ FRANCISCO, Teoría del Estado. Ed. Porrúa. México 1994. pág. 123

Apreciamos que existen elementos tan fundamentales o condiciones necesarias sin las cuales o sin los cuales no sería posible la existencia del Estado: tales elementos previos son en primer lugar el elemento humano identificado como la población, que son todos los seres que unen sus esencias para dar vida a un elemento superior; una unidad de organización social que abarca o engloba el resto. Sin embargo, esto no sería posible si no existiera un espacio vital en el cual pudieran desarrollarse plenamente en todos los ámbitos de la vida humana; entonces vemos que el territorio juega un importante papel en el desarrollo de todas las comunidades políticas.

El poder, como consecuencia que dimana del pueblo, es un poder superior que mantiene cohesionado al conglomerado social e impide que una fuerza externa intervenga para alterar la paz social. Este poder no es dependiente de otro superior por eso es soberano.

En segundo término podemos colocar al Gobierno, que es el conjunto de órganos estatales que se encargan de aplicar la fuerza coactiva y de representar al Estado dentro y fuera de su territorio.

También podemos hacer referencia al orden jurídico, entendido como el conjunto de reglas de derecho que se encargan de regular las relaciones, de organizar el Estado y de garantizar que los derechos de los particulares serán respetados por los detentadores del poder y de esta forma garantizar la coexistencia pacífica.

En lo que respecta al bien público aparte de ser un elemento más del Estado, es una finalidad en sí misma, ya que todos los hombres unen sus voluntades para satisfacer sus necesidades y obtener de esta forma dicho bien. Este bien no sólo es referente al individuo, por encima de las satisfacciones individuales se deben sobreponer la satisfacción colectiva de las necesidades, no sólo materiales sino también espirituales.

Los elementos del Estado han sido clasificados desde muy variados puntos de vista. Sin embargo, son dos posiciones las que en la actualidad tienen vigencia; la Clásica propuesta por Jellinek y la que esgrime Jean Dabin. La primera es aquella que establece como elementos del Estado, la población, el territorio y el poder. Por su parte, Dabin establece dos grupos que son los elementos previos y los elementos determinantes.

Por otro lado, encontramos a Carlos Fayt, que divide dichos elementos en esenciales y modales.

Kelsen los divide en elementos físicos externos, elementos étnicos, elementos psíquicos, elementos culturales y políticos.

Las posiciones expuestas, antes que contraponerse, se complementan.

De acuerdo con la teoría tradicional, el Estado se compone de tres elementos: el Territorio, la Población del Estado y el Poder del Estado¹⁹.

Dabin clasifica a los elementos del Estado de la siguiente forma:

Elementos previos:

- 1) El Elemento Humano: Es la base del Estado. Formado su sustrato, encontramos un grupo de hombres, de seres racionales y libres dotados de vida, que tienen fines específicos.
- 2) El Territorio: Es el espacio en que viven los hombres al agruparse políticamente para formar el Estado.

Elementos determinantes o constitutivos:

- a) Un Poder Político que asuma el mando supremo e independiente de esa sociedad; es decir, que sea soberano.
- b) Un Orden Jurídico creado por ese poder soberano para estructurar la sociedad política y regir su funcionamiento.
- c) Una finalidad o teleología específica del Estado que consiste en la combinación solidaria de esfuerzos entre gobernantes y gobernados para obtener el bien público temporal.

Carlos S. Fayt²⁰ realiza la clasificación de la siguiente forma: Los elementos esenciales de la estructura son el territorio, la población, el poder y el derecho. Los elementos modales son la soberanía y el imperio de la Ley. Todos esos elementos constituyen un todo articulado que sólo por abstracción puede fragmentarse, dividirse o descomponerse en partes. Cada elemento se encuentra relacionado como los demás. De ahí que sólo puede ser aislado mediante un proceso de abstracción, pero comprendiéndolo en su conexión de sentido dentro del todo de la organización estatal. No podemos comprender la realidad estatal sin comprender la función que tienen sus elementos; tampoco podemos comprender la naturaleza de los elementos estructurales sino con relación a su función dentro de la realidad estatal.

Aurora Arnaiz Amigo²¹, al hacer una comparación, diferencia los elementos de una asociación social con los elementos de una asociación política mediante un cuadro comparativo entre ambas, siendo su clasificación la siguiente:

¹⁹ Jellinek. Teoría del Estado. Ed. Albatros. B.A., pág. 321

²⁰ Fayt Carlos. Derecho Político, Segunda edición. pág. 175 citado por Serra Rojas Andrés Op. Cit. Supr. (4)

²¹ ARNAIZ AMIGO AURORA. Op. Cit. Supr (14) pág. 554

Elementos de una asociación social:

- Voluntad inicial
- Agrupación con un fin
- Organización social (según su fin)
- Actividad (estatutos y reglamentos)
- Derecho (dado por el Estado)
- Existencia reconocida por el superior político (Estado)

Elementos de la asociación política superior (Estado)

- Voluntad política
- Agrupación con un fin político (Pueblo)
- Organización (Organismos del Estado)
- Actividad (Derecho Positivo)
- Derecho (Principios manifestados en las Normas)
- Existencia reconocida por el Estado (Pueblo)

La autora hace una relación de las diferencias entre los elementos de las asociaciones sociales con los elementos de la asociación política superior, que es el Estado. Ambas confluyen en un elemento común que es en primer lugar la voluntad, el acuerdo de voluntades de cada una de las partes, sin embargo, en el Estado la voluntad es de tipo político.

En lo que se refiere al fin, éste podrá variar en las asociaciones sociales dependiendo de los propósitos que busquen. En la asociación política dicho fin como podemos apreciar será político; así pues su organización variará de acuerdo a sus fines en la asociación social, siendo que en el Estado su organización gravitará en torno a los organismos estatales.

El derecho positivo será el regulador de la actividad estatal mientras que en la actividad de las asociaciones sociales lo que regulará su actividad serán los estatutos y reglamentos. En cuanto al derecho, en una será dado por el otro y en éste serán un conjunto de principios manifestados en la norma. Asimismo, la existencia de la primera será reconocida por el Estado mientras que la existencia de éste la reconocerá el pueblo que es el soberano.

1.2.1 La Población

El concepto de población hace referencia a un concepto cuantitativo, es decir, el número de hombres y mujeres, nacionales y extranjeros que habitan en su territorio, cualesquiera que sea su número y condición, y son registrados por los censos generales de población. La demografía (demos-pueblo y graphier-dibujar o describir) es el estudio científico y cuantitativo de la población.

Para determinar la naturaleza de la población debemos precisar las relaciones entre la sociedad y el Estado. Los cambios sociales es necesario deducirlos como una causa y efecto de su medio social. La sociedad es creadora del orden jurídico nacional. El derecho como el Estado, son fenómenos o creaciones sociales.

La población aparece en la doctrina tradicional como un elemento del estado, con esto se hace referencia a los seres humanos formando una unidad social.

Para Kelsen, “El Pueblo de un Estado son los individuos cuya conducta se encuentra regulada por el orden jurídico nacional: trátase del ámbito personal de validez del orden jurídico”.

La población del Estado debe reunir determinados caracteres que son el resultado de una larga evolución de las sociedades humanas²²,

- a) Por su sentido demográfico o cuantitativo
- b) Por su unidad jurídica, política y económica
- c) Por su sentido demológico y cualitativo
- d) Por su cohesión cultural

El concepto de población constituye un concepto cuantitativo, estadístico, con el que se expresa el número total de los seres humanos que viven en el territorio de un Estado.

Tenemos pues que dicho concepto tiene características de contabilizar a todos los seres humanos que se encuentran habitando el espacio físico de la organización política superior denominada Estado, sin importar desde luego su condición, haciendo notoria referencia a que no se hacen distinguos en cuanto a sexo, edad, raza o condición social y económica.

La población constituye el elemento humano del Estado y está formado por personas, por seres con existencia orgánica pero que están dotados de personalidad; es decir, aquella propiedad o calidad que nos autoriza para llamar persona a un ser.

Así encontramos entonces que el elemento personal del Estado es precisamente la población, que como anteriormente establecimos, está formada por los nacionales pues los extranjeros, si bien viven en el territorio, no se consideran parte de la población. Tal como dice De Pina Vara: “La población del Estado vale como pueblo, constituyendo étnica y políticamente el núcleo de sinergias convergentes mantenedor de aquél en el tiempo y el espacio.

Por otro lado, debemos decir que se necesita un número importante de personas para integrar la población de un Estado, ya que en la práctica podemos ver que no hay Estados que sean integrados por una cantidad ínfima de personas o habitantes, que si bien es cierto basta que sea una cantidad suficiente para que se desarrollen las instituciones públicas, éstas no podrían darse o desarrollarse en comunidades que no sean lo suficientemente numerosas.

Lo anterior es relativo y nos hace reflexionar que unas cuantas personas no podrían integrar un Estado, lo cual no es impedimento para que en el mundo actual se registren Estados grandes y pequeños, con enormes extensiones territoriales y grandes poblaciones; y Estados pequeños de reducida extensión y pequeñas extensiones.

²² Sauvy Albert. Teoría General de la Población. Ed. Aguilar. Biblioteca de Ciencias Sociales pp 634

Diversos Conceptos relacionados con el Término de Población

El Pueblo

La significación del término pueblo, se nos presenta en aspectos importantes referidos a una parte de la población, que goza de los derechos civiles y políticos que se le reconocen legalmente y constituye “el cuerpo electoral”. Al pueblo le corresponde la sustentación de las instituciones públicas populares, en un abierto proceso democrático; participando en su integración y mantenimiento y el necesario apoyo económico. Puede ser considerado el pueblo en dos niveles: a) el pueblo como formación natural y, b) el pueblo como formación cultural.

El concepto de pueblo, aunque a veces se emplea como sinónimo de población, es un concepto jurídico que determina la relación entre individuos y el Estado: “El pueblo comprende sólo aquellos individuos que estén sujetos a la potestad del Estado, ligados a éste por el vínculo de ciudadanía y que viven tanto en su territorio como en el extranjero”.

No forman parte del pueblo los extranjeros y los que no mantienen la relación jurídica señalada. El pueblo es el sostén de las instituciones nacionales.

El pueblo es pues, el elemento personal del Estado constituido por quienes deben ser considerados como nacionales. El pueblo es un concepto de suma importancia, basta con ubicarnos en nuestra Constitución Política para percatarnos de la preeminencia que le da nuestra Carta Magna al establecer en el artículo 39 que: *“la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste...”*.

La Nación

El concepto de nación es un término mediante el cual las personas integradoras de un Estado toman conciencia de sí y logran tener una plena identificación entre ellos y con el Estado al que pertenecen teniendo en común muchas características tales como un idioma, idiosincrasia, cultura y pasado comunes entre otras más. Entonces podemos afirmar que la nación es una abstracción que cada miembro integrante de la misma tiene en su mente y que se transmite a la mente colectiva.

El momento en el que el grupo étnico entra en nuestro campo especial de interés es aquel en el que ha excedido las dimensiones puramente locales y ha cobrado importancia política. Es en ese momento cuando el apelativo de nación o nacionalidad se le puede aplicar²³.

Mazzini sintetiza diversos elementos diciendo: “La Nación es una sociedad natural de hombres de unidad de territorio, de origen, de lengua, conformados a una comunidad de vida”.

La palabra nación proviene del latín naces, tribu o pueblo de allí, *nacere, natus* y de este *natio, nationis*. No toda comunidad constituye una nación cuando los vínculos unidad y solidaridad son lo suficiente enérgicos para fijar actuaciones y caracteres semejantes de un grupo. La nación surge cuando la comunidad adquiere la plena responsabilidad social.

En términos generales, se dice que una comunidad constituye una nación cuando posee identidad de cultura, unidad histórica, similitud de costumbres, unidad religiosa y lingüística. Cuando se agrupan para las tareas cotidianas y aportan su inteligencia y trabajo, cuando luchan por un destino pacífico y libre de violencias, al amparo de los altos valores de la cultura.

Podemos concluir pues diciendo que la nación es un “conjunto de personas ligadas bien por la comunidad de origen, bien por la posesión de un mismo idioma, bien por tener las mismas creencias religiosas, bien por la identidad de costumbres, bien sencillamente, por sentir aspiración a realizar unidas el propio destino, o por cualquiera de las expresadas circunstancias o la reunión de algunas de ellas²⁴”.

Al respecto, el artículo Cuarto de la CPEUM establece que la Nación mexicana *“tiene una composición pluricultural sustentada originariamente en los pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, cultura, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”*.

La Nacionalidad

El término de nacionalidad es uno muy cercano al de Nación. Sabemos pues que la nacionalidad en primer lugar constituye un vínculo o relación que se presenta entre la persona con la Nación a la cual pertenece de acuerdo a la definición que establecimos anteriormente.

Vistas así las cosas, tenemos que la nacionalidad es una relación que se establece con la Nación determinada principalmente por el hecho de nacer en su territorio. Esta relación se manifiesta ya sea por la herencia que dota al hijo de la nacionalidad de sus padres, ‘*jus sanguinis*’, o se establece por el hecho del nacimiento, ‘*jus soli*’.

En lo que respecta a nuestra legislación, podemos observar que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o naturalización. Entendido por naturalización el conceder a un extranjero los privilegios de los naturales de un país.

Los mexicanos por nacimiento son entonces, los que nazcan en territorio de la República Mexicana, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres; observamos aquí pues que se aplica el ‘*jus soli*’, o derecho de suelo.

²³ B. Azkin Esado y Nación pág. 35.

También son mexicanos por nacimiento los que nazcan en el extranjero, siendo hijos de padres mexicanos, de padre mexicano nacido en el territorio nacional, o de madre mexicana nacida en el territorio nacional.

También los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización o de madre mexicana por naturalización, y los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

Y se consideran mexicanos por naturalización, los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización, la mujer o varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

Otros Conceptos relacionados a la Población

Masa. Es un término muy empleado en los últimos tiempos, que es usado para referirse a una muchedumbre que forma una multitud amorfa como hojas a la deriva. Que a diferencia de la población, aquella no representa ningún tipo de organización social en virtud de que existe indiferencia entre sus miembros y por tanto no se dan lazos de unión entre ellos.

Patria. El concepto de patria proviene del latín *patria*, de 'pater', padre. Es un lazo esencialmente emotivo que identifica a un ser humano con un grupo asentado sobre un territorio. La patria lo es todo, hasta el aire que respiramos, el suelo que pisamos, la abnegación de las madres y las ideas que nos dominan. La patria une a los seres en una aspiración como lo es la convivencia social permanente y se estimula con el recuerdo de las palabras.

Vecindad. Es la razón o calidad que uno tiene en un pueblo por la habitación o domicilio en el tiempo determinado por la ley. El hecho material de la vecindad crea una solidaridad social, una comunidad de intereses que se traducen en servicios comunes.

Raza. La palabra raza nos sirve para indicar el complejo de los caracteres somáticos que caracterizan a un determinado grupo humano y que se transmite por la herencia. La biología y la antropología han discutido con gran amplitud el significado de raza para clasificar a las diversas comunidades humanas. El concepto de raza debe relegarse al campo de la zoología, pero no de la sociología porque es una buena doctrina para los dictadores, que a falta de nobles propósitos, se escudan en una teoría de laboratorio como lo es la purga de la sangre.

²⁴ De Pina Rafael y otro. OP. Cit. Supr (13) Pág. 378.

Tipos de Población

Fundamentalmente existen dos tipos de poblaciones, que son:

- A) **Homogénea:** Cuando existe igualdad entre sus miembros en lo que respecta principalmente a cultura, lengua, origen étnico y en algunos casos, unidad de religión.
- B) **Heterogénea:** Cuando no existe igualdad en los términos antes señalados.

Importancia de la Población

La población es el elemento más importante; no se puede hablar de un Estado sin población. El Estado surge de la unión jurídica así como la organización de los humanos, por eso afirmamos que el estado es un fenómeno social. Estos seres se unen para lograr como fin el bien común.

1.2.2 El Territorio.

El territorio o marco territorial es el área geográfica que le sirve de asiento, o como ha afirmado Kelsen: "no es en realidad otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico del Estado"²⁵.

Para Hermán Heller, el territorio es la condición geográfica del obrar estatal, es decir, el territorio establece la comunidad de destino en la Tierra.

El territorio viene de *Terra Patria*, la tierra de nuestros antepasados. Por su parte, el profesor Gropali asegura que no deriva como comúnmente se cree de "Terra", sino de 'terreo territo', que significa espanto o atemorización.

Algunas opiniones consideran que no se puede tener al territorio como un elemento del Estado, como no podemos considerar al suelo que pisamos o los alimentos que ingerimos como formando parte de nuestra propia personalidad. Hay una connotación política del territorio que es necesario determinar:

²⁵ Kelsen Hans. Teoría general del Derecho y del Estado, Imp. Un. México, 1949, pág. 218 y sigs.

"Todo Estado debe poseer un territorio como supuesto imprescindible de su organización de las funciones que le corresponden, de los servicios que atiende y de su competencia para regularizar, coordinar y controlar la acción administrativa, ya que no hay Estado sin territorio."

El territorio es pues el área o ámbito donde la ley tiene validez. Se refiere al territorio que ocupa el Estado. Es donde puede tener eficacia y aplicación la ley dentro del Territorio y en todas sus dimensiones.

También podemos decir que el Territorio es el "elemento del Estado constituido por la superficie terrestre y marítima y por el espacio aéreo sobre los que ejerce su soberanía²⁶.

Es el área donde se asienta el Estado y ejerce su poder soberano donde la ley tiene vigencia, aplicación y validez y es un elemento indispensable.

Entonces decimos que "el territorio es el espacio sobre el cual se encuentra instalada la comunidad nacional y es el segundo elemento del Estado situado en la doctrina clásica detrás de la población y antes del gobierno u organización política."

La noción de territorio, al decir de Rosseau²⁷, es compleja, abarcando su contenido tanto lo que indica la acepción etimológica y ordinaria del término aéreo, situado sobre la superficie del Estado, noción que, siguiendo al autor citado, jurídicamente ofrece el inconveniente de confundir las de espacio y territorio, lo que puede conducir calcar los regímenes jurídicos del mar territorial y el espacio aéreo propiamente dicho.

La moderna doctrina reconoce la importancia de este elemento para la construcción jurídica del concepto de Estado, puesto que sobre él se instala el primero de los elementos citados, la población, constituida en comunidad nacional.

Características Fundamentales del Territorio

En el Estado moderno el territorio presenta dos características:

- a) Estabilidad, en el sentido de que la colectividad nacional se instala en él de manera precisa y difícilmente variables, las fronteras, en cuyo interior ejercen permanente y;
- b) Limitación, entendido que viene especialmente determinado por los límites señalados su actividad la población y el gobierno.

Funciones del Territorio

El territorio tiene dos funciones: una negativa y una positiva.

Negativa: en cuanto circunscribe, en virtud de las fronteras, los límites de la actividad estatal y pone un dique a la actividad de los Estados extranjeros dentro del territorio nacional.

Positiva: Consiste en constituir el asiento físico de su población; la fuente fundamental de los recursos naturales que la misma necesita y el espacio geográfico donde tiene vigor el orden jurídico que emana de la soberanía del Estado.

El Estado para realizar su función y sus fines tiene necesidad de un territorio, es decir, de una porción determinada del suelo que le proporcione los medios para satisfacer las necesidades materiales de su población. Esta obligación que tiene el Estado de proporcionar los medios necesarios a su población es una de sus obligaciones específicas.

Los Dominios del Estado

Tanto el orden jurídico general así como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enumeran diferentes dominios que comprende el territorio. Ellos son los siguientes:

El Dominio Terrestre. Este dominio incluye la extensión territorial limitada de la superficie terrestre sólida y descubierta del territorio nacional.

El dominio marítimo o mar territorial, marginal o mar litoral. El mar territorial está constituido por la faja de mar que se extiende desde las playas hasta la alta mar libre; una extensión marítima que abarca desde las costas hasta el límite del mar abierto. Antiguamente esta distancia se señalaba por un tiro de cañón pero en la actualidad con el adelanto técnico de la artillería no permite adoptar este criterio. A este concepto debemos agregar el espacio aéreo, el lecho y el subsuelo marítimo.

El Dominio de las Aguas. El párrafo quinto del artículo 27 hace una amplia enumeración de cuáles son las aguas propiedad de la nación.

De acuerdo con este precepto, las aguas pueden clasificarse en:

- a) Aguas públicas y
- b) Aguas privadas.

²⁶ De Pina Rafael y otro. Op. Cit. Pág. Supra (13) 472.

²⁷ Citado en el Diccionario Jurídico Espasa, página 956.

Las aguas públicas son aquellas que comprenden casi la totalidad de las aguas disponibles en el territorio nacional.

Las aguas privadas son aquellas aguas del subsuelo que pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno en los casos señalados en la constitución.

La Plataforma Continental y los Zócalos Submarinos. La plataforma continental o submarina está constituida por el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas adyacentes a la costa, pero fuera del mar territorial hasta una profundidad de doscientos metros o más allá de esos límites hasta donde la profundidad de las aguas permita la explotación de dichas áreas²⁸.

También incluye la plataforma continental o submarina, el lecho y subsuelo de similares áreas submarinas adyacentes a las costas de las islas.

Las Playas. Entendiéndose por tales, las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujó hasta los límites del mayor flujo anuales.

La Zona Marítima. La zona marítimo-terrestre forma parte de los bienes del dominio público de la Federación y la ley las clasifica también como bienes de uso común. La zona marítimo-terrestre es la faja de veinte metros de ancho de tierra firme transitable, contigua a las playas del mar o de las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstas en el mar, hasta el punto río arriba donde llegue el mayor flujo anual.

El Territorio Nacional

El territorio nacional es aquella porción de superficie terrestre en el continente americano, en la cual el estado mexicano ejerce de forma exclusiva su soberanía y sirve de apoyo y unidad a nuestro territorio.

Las fronteras del Estado Mexicano comprenden: las fronteras terrestres 7,784 kilómetros y las fronteras fluviales 1, 946 Km.

La Constitución Mexicana de 1917 consagra en su articulado todos los principios políticos del mundo moderno, encaminados a la realización de los postulados de la constitución de 1917, y los posteriores consignados en sus enmiendas. La Constitución reconoce los elementos o supuestos del Estado. Por lo que se refiere al territorio, éste aparece como una propiedad del Estado, un derecho real público que tiene su origen en la Colonia en la constitución del real patrimonio.

La superficie del territorio nacional es de 1'963,890 kilómetros cuadrados. El desarrollo de las costas y fronteras de la nación mexicana es de 12,949 kilómetros. El estado más extenso de la República Mexicana es el Estado de Chihuahua con 245,612 kilómetros y el más pequeño es el Estado de Tlaxcala con 4,027 kilómetros cuadrados, en tanto el Distrito Federal cuenta con 1,483 kilómetros cuadrados.

La Constitución mexicana alude al territorio nacional en el título segundo, capítulo segundo de la misma, denominado: “De las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional”, del artículo 42 hasta el artículo 48.

De acuerdo con el artículo 42 de la CPEUM, el territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos de los mares adyacentes
- III. El de las islas Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes.
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores; y
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

En lo que respecta a la propiedad, podemos apreciar pues que dicha propiedad es originaria y se les otorga a los particulares el derecho de tenerlos en propiedad. Pero esta propiedad es derivada, es por eso que el Estado tiene la facultad en cualquier momento de imponer modalidades a dicha propiedad e incluso de expropiarla cuando sea causa de utilidad pública y mediante una indemnización.

Al respecto el párrafo primero y tercero del artículo 27 de nuestra Constitución establecen:

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efectos de

²⁸ Convención sobre la plataforma continental adoptada por la Conferencia de la ONU sobre el Derecho del mar en Ginebra, 1958, Artículo primero.

ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el crecimiento ecológico...".

1.2.3 El Poder del Estado.

Es momento de referirnos al tercer elemento del Estado de acuerdo con la teoría tradicional que es el Poder. En términos generales decimos que poder es la situación de quien posee los medios de hacer alguna cosa, o de imponer una actuación determinada a otras personas. A veces escuchamos también que en el campo del Derecho y más en la práctica forense de algunas ramas del mismo, que se habla de un Poder, que consiste en la autorización que una persona extiende a otra para que concluya en su nombre, uno o varios negocios jurídicos, y que producen los efectos como si éste hubiese actuado en nombre propio.

Si bien es cierto, que en sentido amplio hay diversas concepciones de lo que la gente entiende por Poder en la ciencia del Estado. Éste consiste en la máxima potestad rectora y coactiva del Estado. Es máxima porque no depende de alguna otra autoridad para poder subsistir. Es rectora, ya que es la que dirige y organiza los esfuerzos para obtener el bien público. Hablamos de fuerza coactiva cuando se hacen valer las decisiones aun en contra de la voluntad de los gobernados por así convenir a los intereses generales. Podemos agregar además la soberanía de éste ya que no depende de otro superior.

Algunos autores como el P. Luis Izaga, S. J.²⁹ nos habla de la autoridad como "un principio director que eficazmente ordene y regule los actos de los ciudadanos hacia el bien común. Por su parte, Jacques Maritain³⁰ establece que "la autoridad y el Poder son dos distintos: Poder es la fuerza por medio de la cual se puede obligar a obedecer a otra. Autoridad es el derecho de dirigir y a mandar, a ser escuchado y obedecido por los demás. La autoridad pide Poder. El Poder sin autoridad es tiranía."

En su acepción más general, el Poder se refiere al dominio, imperio, facultad y jurisdicción que se tiene para mandar o ejecutar una cosa. "La capacidad de crear o destruir un derecho u obligaciones legales, u otra fuerza legal".

Para Max Weber, "Poder es la posibilidad de un actor dentro de una relación social que esté en posición de realizar su propia voluntad a pesar de las resistencias, independientemente de las bases en que resida tal posibilidad".

²⁹ Citado por Serra Rojas Andrés, Op. Cit. Supra (4) Pág. 377 tomado de Elementos del Derecho Político, Tomo I, Pág. 129, segunda edición.

³⁰ Maritain Jacques. El hombre y el Estado, ed. Kraft. B.A. Pág. 148 Citado por Serra Rojas, Ídem.

1.2.3.1 Poder Dominante Político y Poder No Dominante.

El Poder Dominante o político que es el que le corresponde al Estado en general, es un Poder total, que dispone del monopolio de la coacción y se impone a todos; el Poder No Dominante se manifiesta en diversas actividades sociales del Estado.

El Poder del Estado para ser legítimo y eficaz debe apoyarse en el Poder social, en las fuerzas reales de Poder social, en las fuerzas reales de una comunidad. Ningún Poder es sólido y estable cuando se gobierna para esclavos.

Al respecto, Jellinek³¹ considera que toda unidad de fines en los hombres necesita la dirección de una voluntad. Esta voluntad que ha de cuidar de los fines comunes de la asociación, que ha de organizar, ordenar y que ha de dirigir la ejecución de sus ordenaciones, es precisamente el Poder de la asociación. Toda asociación tiene un Poder peculiar que aparece como una unidad distinta de la de sus miembros.

Vemos con claridad que Jellinek en su doctrina considera que el Poder se puede presentar de dos formas: la primera que es el Poder no dominante o simple y la segunda y más importante que es el Poder de dominación que es originario del Estado, el cual puede derivarse a las asociaciones civiles; sólo que este Poder no tiene la característica de coactivo sino meramente disciplinario. En otras palabras es un Poder de hecho y el Poder del Estado siempre será un Poder jurídico ya que descansa sobre bases legales sustentadas en reglas fijas.

1.2.3.2. El Gobierno (como un aspecto del Poder del Estado)

El Gobierno es esencialmente la acción por la cual la autoridad o Poder del Estado impone una línea de conducta, un precepto, a individuos humanos. Los gobernados son los habitantes del estado, nacionales y extranjeros, que se encuentran en el territorio estatal.

La actividad del Poder del Estado, en su aspecto de gobierno es dar órdenes. Puede también proceder por vía de sugerencias, pero supletoriamente. Su misión principal es ordenar. Naturalmente que esas órdenes no deben ser arbitrarias sino que han de dirigirse hacia la consecución del bien público.

³¹ Jellinek Georg. Teoría general del Estado. Colección Grandes Clásicos del Derecho. Vol. 2. Ed. Oxford. México. Pág. 254-258

1.2.3.3. Legitimidad del Poder

El concepto de legitimidad guarda una estrecha relación con el orden jurídico imperante en un país, a la calidad de lo que es legítimo, en el sentido de algo conforme a la ley, con la justicia, con la razón, en unas palabras, lo que se conforma con el Derecho.

La legitimidad del Poder es la relación del proceso de mando con los principios que dominan sobre un territorio determinado.

Los numerosos autores que se han ocupado de este tema se pueden clasificar en dos grupos: a) los que han sostenido la legitimidad del Poder y; b) los autores que han sostenido la ilegitimidad del Poder.

En la actualidad el problema de la legitimidad del Poder público ha perdido valor. Ya no se discute si un Gobierno es o no legítimo. Lo mismo en los sistemas democráticos que en los comunistas se manifiesta una verdadera indiferencia sobre la significación del Gobierno.

En verdad es ilegítimo todo Poder que menoscabe la libertad, destruya la dignidad del hombre o cultive nuevas y más refinadas formas de esclavitud.

1.2.3.4. El Poder del Estado en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos

El Poder que se deposita en los órganos y en sus titulares es un derecho expreso que corresponde al pueblo. El punto de partida de constitución de entidades que asumen el ejercicio del Poder público radica en un régimen democrático en las personas que actúan y viven en el Estado y a quienes se reconoce el Derecho indiscutible de velar por la organización que ellos reciben y por la superación de las instituciones. "La soberanía reside esencial y originalmente 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." (Artículo 39 de la CPEUM).

1.2.4. El Orden Jurídico.

El orden jurídico del Estado es uno de los elementos constitutivos del mismo, el cual se encarga de organizar y estructurar su funcionamiento.

Como lo hemos establecido anteriormente, el Estado es un ente que detenta un Poder soberano, es decir, que no depende de otro Poder superior que lo determine o lo limite.

Sin embargo, el Poder del Estado encuentra su limitación en el Derecho, el cual mediante normas jurídicas permiten que dicho Estado sea de Derecho en el cual prevalezca la protección y respeto a los Derechos subjetivos públicos de los ciudadanos.

El ordenamiento supremo en el Estado se encuentra en la Constitución; la cual es la que consagra las garantías individuales en su parte dogmática, y además estructura y organiza la actividad estatal en su parte orgánica. Esto significa que la Constitución es el conjunto de normas jurídicas que permiten que el Estado se autolimita mediante el respeto a los Derechos subjetivos públicos mediante las garantías individuales que ahí se consagran, que se autodetermine; esto es, que elija su forma de gobierno y cómo se estructura éste.

La Constitución se encuentra dividida en dos partes, que son la parte dogmática y la parte orgánica. En la primera parte se encuentran consagradas las llamadas garantías individuales. En la parte orgánica se establece la división de Poderes y la forma que estos se estructuran y organizan, así como la regulación de las relaciones entre ellos.

1.2.5. El Bien Público.

Cuando un conjunto se une en colectividad es porque persigue un fin común, es decir, de alguna manera buscan beneficiarse, pero de forma común.

El Estado siendo la más alta de las formas de organización social no puede quedar al margen de esta finalidad que consiste en buscar el beneficio de toda la colectividad, pero al tratarse del Estado el bien que busca, es el bien público.

La materia propia del bien público queda constituida por la totalidad de los intereses humanos. El bien común perseguido por el Estado es más humano que el bien perseguido por cualquier otra persona. El Estado es el encargado del bien público, lleva sobre sí la preocupación de todos los fines que interesan a la sociedad³².

³² Porrúa Pérez Francisco. Op. Cit. Supr. (18)

1.3. Organización del Estado

1.3.1. Significación de la Organización del Estado.

Al hablar del Estado nos estamos refiriendo al más alto grado de organización social y política que pueda existir; entonces al decir que se trata de organización nos referimos a un fenómeno que se encarga de reunir el esfuerzo de los individuos y de canalizarlos para obtener el bien público a través de una serie de estructuras determinadas y que presentan ciertas características jurídicas y políticas.

Estas características son: la existencia de un conjunto de normas jurídicas que constituyen el Derecho positivo que le dé vida a los órganos que forman la estructura del Estado. Y las tareas y propósitos de dichos órgano que serán llevados a cabo por los gobernantes.

Sin embargo, la organización social se llevó a cabo desde los primeros tiempos de la humanidad, hablando en sentido estricto; no obstante, este tipo de organización estrictamente social se vio incapaz de llevar a cabo los propósitos superiores de la colectividad y se hizo necesario que entrara en escena el Poder coactivo del Estado, o mejor dicho el Poder político, entonces tenemos una organización pero del tipo política.

Cabe mencionar que el Poder político debe de encontrarse limitado por el orden jurídico, en beneficio de los particulares gobernados, a fin de balancear los intereses colectivos y los particulares mediante el respeto a los derechos subjetivos públicos.

Al respecto, Jellinek³³ nos indica que la evolución progresiva de las ideas jurídicas y políticas nos enseña a diferenciar de un modo necesario la actividad individual de la actividad colectiva. Al individuo como tal, cada vez le son atribuidos más derechos individuales, y por consiguiente se ve sometido a una mayor responsabilidad individual. Junto a esta esfera de la actividad individual, existe también en los grupos organizados un círculo de acción de las asociaciones mismas. No es posible reconocer jamás una acción exclusivamente individual a los miembros de una asociación, sin hacer que peligre la asociación misma, pues la existencia de una voluntad humana inmediatamente atribuible a la asociación es una nota esencial de la existencia de ésta.

Cabe resaltar también que existe contraposición entre la organización de hecho y la organización jurídica y más con la política; incluso en las posiciones culturales que se guardan dentro del Estado, pueden chocar, tal y como lo vemos con las organizaciones delictivas y clandestinas que en muchas ocasiones alteran el orden social dentro de la comunidad, impidiendo la libre y pacífica convivencia entre los

individuos del conglomerado social. Estas organizaciones tienen incluso una organización muy complicada y completa pero carecen de carácter jurídico.

1.3.2. Órganos del Estado

Es momento ahora de hacer referencia a los órganos del Estado, que según Serra Rojas son esferas de competencia, que a su vez se encuentran integradas por dos elementos sumamente importantes y complementarios entre ellos, y son: la persona y la unidad.

- 1) La persona o conjunto de personas son los llamados funcionarios públicos que tienen a su cargo cumplir con los mandatos de la ley en el círculo determinado de su competencia.
- 2) El segundo elemento es la unidad a la que la ley le asigna una finalidad. Esta unidad se forma en diversas posibilidades o capacidad jurídica: competencia, derechos, deberes, limitaciones, etc.

Vistas así las cosas, el órgano es una creación jurídica, abstracta y permanente. Es la ley misma organizando un servicio. El órgano perdura mientras esté vigente la ley que le da la vida jurídica; desaparece cuando ésta es derogada o cae en desuso y se transforma cuando una ley sufre una variación.

En cambio el titular de un órgano es una persona física, un ser humano llamado a expresar la voluntad de una sociedad o vertido en la ley.

Así tenemos que existe una notable correspondencia entre los elementos anteriores, ya que si sólo existiera la descripción en abstracto del órgano por la ley, entonces no tendría razón de ser en virtud de que no tendría una persona que le diera vida y pudiera llevar a cabo las funciones que en ella se determinen. En caso contrario, es decir, que sólo existiera el titular, éste no podría actuar debido a que no tendrían sustento jurídico sus funciones e incluso no sería posible determinar a las mismas.

1.3.3. Clasificación de los Órganos del Estado.

Siguiendo a Jellinek³⁴ en el estudio que este autor hace de los órganos del Estado, los clasifica en primer término en dos grandes grupos: Órganos inmediatos y Órganos mediatos. A su vez a estos y a los otros los subclasifica de acuerdo a distintos criterios que a continuación veremos.

³³ Jellinek Georg. Op cit. (supra 31)

³⁴ Jellinek Georg Op Cit. Supra (31) Pág. 254-258

1.3.3.1. Órganos Inmediatos

En todo Estado -nos dice Jellinek- existen necesariamente órganos inmediatos, y cuya existencia es la que determina la forma de las asociaciones, y cuya desaparición desorganiza completamente al Estado o lo transforma fundamentalmente. Dichos órganos se llaman inmediatos porque su carácter de órganos es una consecuencia inmediata de la constitución de la asociación misma.

Cabe mencionar que el nacimiento de dichos órganos es debido a que el orden jurídico le da existencia de acuerdo con ciertas circunstancias y hechos de los cuales se derivan; en pocas palabras podemos decir que el carácter de órgano es otorgado por el Derecho.

Así pues, un órgano inmediato puede estar constituido ya sea por un individuo en el cual recaiga todo el Poder del Estado, excluyendo a la vez a terceras personas.

Sin embargo, un grupo de personas físicas con atributos de Poder derivados de la propia Constitución también son considerados como órganos inmediatos; tal es el caso de las actuales democracias como los Estados Unidos Mexicanos, por ejemplo.

Tomando como base la postura de Jellinek, podemos clasificar a los órganos inmediatos en primer lugar: en órganos inmediatos de creación y órganos inmediatos creados; los segundos son consecuencia de los primeros, ya que estos son los que dan origen a los órganos que serían los creados. Los órganos de creación deben su actividad de acuerdo con un proceso prescrito en la Constitución.

En segundo lugar se nos presenta una clasificación de órganos inmediatos en órganos primarios y órganos secundarios. Los órganos secundarios son aquellos que se encuentran con respecto a otro, en una relación orgánica y lo representan de una manera inmediata. El órgano primario representado, sólo puede exteriorizar su voluntad mediante un órgano secundario. Un ejemplo es: si tomamos como base la teoría de la representación, se nos presenta en el Parlamento los órganos legislativos, los cuales son órganos secundarios del pueblo que en este caso tienen el carácter de órgano primario. Este tipo de órganos lleva en sí todo género de representaciones políticas.

Otra distinción importante es la que hay entre órganos simples y potenciados. Es un órgano simple el que por su cualidad misma de individuo se ve llamado a ser titular de un órgano; en cambio el órgano potenciado es aquel que lleve unido a su cualidad de órgano de un modo permanente a la de ejercer funciones de órganos, de modo que reúnen en su persona, jurídicamente varios órganos. Esto se aplica cuando para ser un órgano se requiere antes ser otro órgano.

También se nos presenta otra clasificación de órganos: en independientes y dependientes. Son independientes los órganos que pueden exteriorizar una voluntad que tiene fuerza para obligar inmediatamente a un Estado y a sus súbditos; en cambio los órganos dependientes carecen de esa fuerza obligatoria.

Finalmente, tenemos a los órganos normales, que son aquellos que regularmente ejercen su actividad política, y el órgano extraordinario que únicamente existe cuando concurren circunstancias especiales que requieren su funcionamiento.

Son órganos ordinarios o normales: el ejecutivo, el judicial y el legislativo. Un órgano extraordinario sería un Gobierno provisional o una regencia.

1.3.3.2. Órganos Mediatos

De acuerdo con Jellinek, son órganos mediatos del Estado aquellos cuya situación no descansa de un modo inmediato en la Constitución, sino en las leyes secundarias en una individual.

Estos órganos son responsables y tienen una relación de subordinación con un órgano inmediato, directa e indirectamente, y su actividad con respecto a la colectividad es siempre derivada.

Dichos órganos pueden clasificarse de forma similar a la de los inmediatos y de esta manera hay órganos mediatos dependientes e independientes; simples y de competencia múltiple. Además pueden clasificarse en órganos mediatos necesarios y facultativos. Los órganos mediatos necesarios son aquellos que se instituyen por el Jefe del Ejecutivo del Estado conforme a la Constitución y a las leyes; por el contrario, los órganos mediatos facultativos son cuando el ejecutivo tiene a su arbitrio el crear esos órganos que han de auxiliarlo en el desarrollo de sus funciones.

En ocasiones la estructura jurídica del Estado obliga a desarrollar sus actividades dentro de determinada esfera de acuerdo con sus órganos cuyos lineamientos se fijan en ese mismo orden jurídico. No queda al arbitrio del Ejecutivo formarlos, sino que el orden jurídico mismo establece los lineamientos disponiendo que ese órgano inmediato del Estado debe de ser auxiliado por órganos mediatos en ese sentido. Estos órganos mediatos significan un nuevo reparto de soberanía, un nuevo reparto de Poder que evitan la preponderancia excesiva de los órganos inmediatos del Estado.

1.4. Funciones del Estado

En la vida del Estado encontramos las siguientes funciones fundamentales:

1. En toda organización existe una actividad encaminada a formular las normas generales que deben en primer término estructurar al Estado y, en segundo término reglamentar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y las relaciones de los ciudadanos entre sí.
2. Además, el Estado, todo Estado, debe tener una función encaminada a la tutela del ordenamiento jurídico defendiendo la norma precisa que se ha de aplicar a los casos concretos.
3. Por último, una tercera función esencial del Estado es actuar promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentando su bienestar y progreso de la colectividad. Se trata de la función administrativa en la cual se encuentra comprendida la función gubernamental o de alta dirección del Estado.

Para realizar sus fines o propósitos, el Estado ejerce las anteriores funciones.

La doctrina ha definido la función de la siguiente forma: "Se entiende por funciones del Estado las diferentes formas que reviste su actividad. Las funciones esenciales del Estado son la función legislativa, la función administrativa y la función jurisdiccional".

La función nos dice Xifra, es precisamente la realización o puesta en práctica de una serie de fines análogos y de una manera continuada.

1.4.1. Función Legislativa

La función legislativa es una actividad creadora del Derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política.

El Derecho legislativo o Derecho parlamentario es la disciplina que regula la función legislativa del Estado, y dicha función es encomendada formalmente al Poder Legislativo Federal; los otros Poderes solo excepcionalmente y por mandato constitucional, pueden realizar actos legislativos o situaciones cuasilegislativas.

El acto típico de la función legislativa es la ley, que puede definirse como una manifestación de voluntad que tiene como finalidad producir una situación jurídica general.

La función legislativa comprende dos grandes aspectos: la función legislativa constituyente y la función legislativa ordinaria.

La función legislativa constituyente puede considerarse a su vez en dos ramas:

- a) La función constituyente originaria o revolucionaria; que es la facultad que tiene un pueblo de dictar las normas constitucionales cuando el orden social se ha trastornado. Toda revolución presupone la alteración del orden jurídico

vigente. La vuelta a la normalidad se basa en el restablecimiento de un nuevo marco constitucional.

- b) La función constituyente permanente es la que se realiza por el órgano formado por el Poder Legislativo Federal y las legislaturas de los estados, que tiene la facultad de reformar y adicionar las normas constitucionales.

Por otra parte, tenemos que el Ejecutivo federal puede realizar actos legislativos materiales cuando elabora determinadas leyes, inicia otras y cuando expiden los reglamentos de ejecución de las leyes. En este caso, el acto al que le da origen es materialmente legislativo pero formalmente ejecutivo o administrativo.

1.4.1.1. Características de la Ley como Acto Legislativo.

La ley presenta las siguientes características:

- a) Es una norma abstracta e impersonal.
- b) Es una norma general y permanente. Es un acto regla, creador de situaciones jurídicas generales. La función legislativa no realiza actos materiales ni alude a situaciones jurídicas particulares.
- c) Es una norma obligatoria. El acto legislativo es obligatorio para todos los que se encuentran en la situación fijada por la ley y no se refiere a un caso concreto o particular o privilegio, porque sería una ley privativa violatoria de la Constitución.
- d) El acto legislativo es imperativo ya que el Estado impone obligación de someterse a la ley y está provisto de una sanción que es medio adecuado para su debido cumplimiento. El carácter imperativo deriva de los términos imperativos de una ley o de sus propósitos o fundamentos, como en el caso de las garantías individuales o de las leyes de organización. Por lo que se refiere a las leyes supletorias están sujetas a una condición para su aplicación.
- e) La sanción es de una naturaleza diversa porque en unos casos es una coacción material y en otros una sanción jurídica o una garantía de la vida social.

1.4.1.2. Ley Suprema de la Nación

La ley suprema de toda la Unión la constituyen los siguientes conjuntos de normas:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Las leyes ordinarias
3. Todos los tratados internacionales que estén de acuerdo con la Constitución, es decir, que estén pactados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado de la República.

Cabe mencionar que un acto administrativo al que se le pretenda aprobar y dar forma de ley sometiéndolo al Poder Legislativo será inconstitucional. A actos administrativos me refiero a contratos, concesiones, autorizaciones y otros actos de similar naturaleza, porque dicho Poder solo puede moverse dentro una esfera

perfectamente determinada por la ley. Y los actos administrativos que materialmente realiza el Poder Legislativo están expresamente señalados en la ley. Añadiendo también que en determinados casos el Poder Legislativo puede desempeñar la función jurisdiccional (Juicio político).

1.4.2. La Función Administrativa.

La función administrativa es una de las funciones que corresponden al Estado y se realiza bajo el orden jurídico. Es la función típica que la doctrina y la legislación asignan por regla general al Poder Ejecutivo Federal. Por excepción, y en forma limitada, los otros Poderes pueden realizar actos administrativos desde el punto de vista material. Esto responde a una necesidad de independencia de cada uno de los Poderes.

1.4.2.1. Caracteres de la Función Administrativa.

- a) Es una función del Estado subordinada a la ley, por la cual se crea una situación de Derecho subjetivo, que fija sus condiciones y límites e incluso revocarse.
- b) La finalidad de la función se cumple con la actuación de la autoridad, que actúa de oficio y con iniciativa para actuar; la función administrativa no supone un conflicto preexistente, ni resuelve controversias.
- c) Los límites de los efectos concretos ponen en relación la ley y la voluntad del funcionario.
- d) La función administrativa implica la realización de todos los actos materiales, como antecedentes del acto jurídico o como medios necesarios que hacen posible el cumplimiento de la ejecución de la ley.
- e) La función administrativa tiene estas otras actividades: planear, organizar, aleccionar al personal, dirigir, coordinar, uniformar y hacer presupuestos.

Por otro lado, la función administrativa es designada bajo la denominación de función ejecutiva, pero el primer concepto es más extenso y el segundo es de contenido diferente. Se afirma que el Estado tiene dos tareas: hacer la ley y ejecutarla. En este sentido, el concepto de ejecución comprende las dos funciones esenciales: la administrativa y la jurisdiccional.

La función gubernativa se aplica para calificar aquella actividad que proponiéndose aplicar las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos, no entra en los dominios de la función jurisdiccional.

1.4.3 La Función Jurisdiccional

La función jurisdiccional es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico, y atributiva, constitutiva o productora de Derechos en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la vinculación de una regla de Derecho a una situación de hecho y adoptar la solución adecuada.

Dicha función es atribuida formalmente por la Constitución al órgano jurisdiccional, que en el caso de nuestro sistema político corresponde al Poder Judicial de la Federación, fundamentalmente para preservar el Derecho.

La finalidad de la función jurisdiccional es declarar imparcialmente el Derecho en los casos controvertidos o de conflictos que son de su competencia. Es una actividad de ejecución de la ley hecha por el poder judicial, pero responde a motivos, efectos y fines diversos de los fines administrativos.

El Estado crea la organización judicial como necesidad ineludible de orden y armonía y estabilización del orden jurídico; de lo contrario la organización social sería caótica. Es la encargada de mantener el orden mediante el reconocimiento y defensa de los intereses de los particulares entre sí y con respecto al Estado soberano.

El Poder Judicial es a manera de una maquinaria a disposición de los particulares y del Estado. El juez, para actuar, necesita del requerimiento de las partes. En ese momento se sustituye a la voluntad de ellos. El órgano titular de la función jurisdiccional es siempre ajeno a la cuestión o relación sobre la que se pronuncia.

La importancia de las formas contenciosas del proceso se manifiesta. En todo acto jurisdiccional estamos en presencia de un conflicto de intereses, que amerita la intervención judicial para mantener o declarar el Derecho o la naturaleza del Derecho controvertido. Establecida la litis, en resultados o hechos y en consideraciones jurídicas, ofrecidas las pruebas, la sentencia es la culminación del proceso.

La naturaleza jurídica de la sentencia descubre la intervención de la ley y la aplica al caso en debate como objeto exclusivo de la resolución. El juez actúa de acuerdo con la lógica jurídica en forma análoga a la silogística. La sentencia altera el orden jurídico al producir nuevos efectos jurídicos que no se encontraban en el Derecho original de las partes.

La autoridad de cosa juzgada al establecer la verdad legal y los medios efectivos para realizarla define el Derecho, lo estabiliza y lo concreta con eficacia definitiva. Uno de sus caracteres es restablecer el orden jurídico violado. Pero

además proveerlo de toda eficacia que se requiere para su cumplimiento para sancionar o resarcir los daños causados, con el pago de daños y perjuicios.

1.5. Formas de Estado.

Al hablar de las formas de Estado o de la forma de Estado, nos referimos a la estructura en su totalidad del fenómeno político, esto es, hacemos alusión al Estado en todos sus aspectos, tanto físico, sociológico, jurídico y hasta económico.

Tal y como lo establece Francisco Porrúa Pérez, al decir: la palabra "Estado" designa a la organización política en su conjunto, en su completa unidad formada por los diversos elementos que la constituyen. Señalando también que el Estado es un concepto más amplio; abarca todo.

Vemos pues que las formas de Estado son la vista global de toda organización política, en su estructura y apreciada en una forma unitaria de las instituciones que en él se desarrollan. Y esta forma de Estado se definirá de acuerdo al sistema ideológico que impere en el momento histórico en esa época, así podremos hablar de Estados liberales, Estados comunistas, conservadores o intervencionistas y en la actualidad Estados musulmanes; y además también existen los Estados totalitarios.

1.5.1. Clasificación de las Formas de Estado

Sin embargo, la clasificación clásica y que ha prevalecido hasta nuestros días es aquella que distingue a las siguientes dos formas de Estado:

- a) **El Estado Simple o Unitario:** que es aquella forma de Estado en la que la soberanía se ejerce directamente sobre un mismo pueblo y que se encuentra en un mismo territorio.

Es aquel que corresponde a una forma centralizada tanto en lo político como en lo administrativo. En este tipo o forma de Estado se genera un Poder centralizado sin que se les otorgue autonomía a las partes integrantes, y es el único regulador de todas las actividades y organización, unificando y coordinando a todas las instituciones o entidades que en él se desarrollan.

- b) **El Estado Complejo o Compuesto:** es aquél que está formado por dos o más Estados, o que dentro de sí comprende otras instituciones o entidades políticas menores. Esto es como establece Gropali: un "*Estado de Estados*".

1.5.1.1. Subclasificación de los Estados Compuestos.

Cabe establecer también que en lo que se refiere al Estado complejo tenemos la siguiente clasificación:

1) **Confederación:** en ésta estamos hablando de varios Estados que han decidido formar de manera permanente y orgánica, una Unión pero sin que desaparezcan como Estados, ni formar una entidad superior a ellos, pero a la cual delegan ciertos y limitados Poderes³⁵. La Confederación surge de un acuerdo Internacional; por tanto está regulada por las reglas del Derecho internacional; dicho acuerdo consiste en la voluntad de dos o más Estados que convienen su unificación, sin embargo, el nuevo ente al que le dan vida no es superior a ellos. Estamos en presencia, pues, de una comunidad internacional, tal y como sucede en el continente europeo con la CEE³⁶.

2) **El Estado Federal:** El Estado federal es aquella unión de dos o más entidades que supeditan su soberanía a la de un superestado, que es el producto de esta Unión y que tiene su regulación y origen de su estructura en el derecho constitucional. El Estado federal esta caracterizado por tener un territorio propio resultado de la fusión de los territorios de los Estados miembros; una población, que tomada de los estados miembros y conjuntada forma en su totalidad la población de toda la federación: una sola soberanía. La personalidad del Estado federal es única ya que las Entidades o Estados miembros no representan papel alguno en el plano internacional.

En el Estado federal encontramos tres instancias productoras de normas generales³⁷: la primera la del Estado Federal y su órgano productor de normas generales, que se compone con el órgano legislativo de la federación y con las legislaturas de los Estados miembros.

La Segunda instancia productora de normas de carácter general es el Congreso que se integra por dos cámaras: la de diputados o representantes de la Nación y la de Senadores o cámara de los estados, que representa a los intereses de las entidades federativas.

Por último tenemos a los estados miembros que disponen de las legislaturas locales o congresos.

³⁵ "SERRA ROJAS ANDRÉS Op. Cit. Pp. 619 (Supra 4)

³⁶ Comunidad Económica Europea

³⁷ SÁNCHEZ BRINCAS ENRIQUE. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. México. Cuarta edición. 1999. Pp.301

1.6. Formas de Gobierno

En el apartado anterior hacemos referencia a las formas de Estado. En el presente vamos a continuar con el análisis de las formas de gobierno de las cuales podemos decir, que a diferencia con las primeras que se refieren a la estructura de la organización política, y coincidiendo con la mayoría de los doctrinarios de la teoría política, podemos afirmar que las formas de gobierno se refieren precisamente al funcionamiento del Estado a través del ejercicio de las atribuciones del Estado. Esto es la forma de uno de los elementos del mismo al que le corresponde la facultad de dirección.

De acuerdo a la clasificación de las formas de gobierno, aludiremos en primer lugar a la división que hace Aristóteles, autor que señala que existen dos grupos, los cuales son determinados a partir de dos criterios: el número de gobernantes así como el destinatario del poder, tenemos entonces las siguientes: las formas justas o puras; la monarquía, la cual se instituye para beneficio de la colectividad y el gobierno recae sobre una persona. Otra forma justa es la aristocracia, que es el gobierno que ejerce un grupo de personas para el beneficio de la colectividad. Finalmente dentro de esta clasificación también tenemos la democracia que es el gobierno ejercido por la mayoría y para beneficio de la colectividad.

La segunda clasificación las denomina dicho autor como formas injustas o impuras de gobierno, las cuales son: en primer lugar, la tiranía, que es el gobierno que ejerce una persona para su propio beneficio y en perjuicio de la comunidad. Tenemos en segundo lugar a la oligarquía, que es el gobierno que se ejerce por un grupo de personas para su beneficio, en perjuicio de la comunidad. En tercer lugar nos presenta este autor a la demagogia, en el cual se perjudica la minoría poblacional en beneficio de la mayoría.

En la actualidad a pesar de las diversas clasificaciones que se hicieron durante el desarrollo del pensamiento político y en base a diversas tendencias de la doctrina las formas de gobierno se reducen a dos: la monarquía y la república.

1.6.1 Monarquía.

Aparece como el gobierno de un solo individuo, que se llama el monarca, el rey, príncipe o emperador.

1.6.1.1. Monarquía Absoluta.

Se presenta cuando el rey es el único titular de la soberanía y la ejerce en nombre propio. No hay orden jurídico alguno que pueda limitar la voluntad real.

1.6.1.2. Monarquía Constitucional

Resulta de las luchas populares para subordinar la acción del monarca a un orden jurídico determinado. La Constitución funciona como la norma suprema y en contra de ella no puede prevalecer voluntad real alguna.

1.6.1.2.1. Monarquía Constitucional Pura

El monarca ejerce el poder en el marco que determina la Constitución.

1.6.1.2.2. Monarquía Constitucional Parlamentaria

Es aquella en la cual el monarca es un símbolo de la unión y por lo tanto no tiene ejercicio efectivo del poder; y el ejercicio del mismo corresponde al Parlamento.

1.6.1.3. Características Actuales de la Monarquía³⁸

1.- La corona.- Es la institución más importante del sistema monárquico. El rey como titular es el jefe de Estado y socialmente simboliza la idea de Nación y actúa como apoyo en su Consejo.

2.- El Rey.- Tiene acceso al poder y alcanza su legitimidad de acuerdo a las leyes de la herencia sin que medie la participación ciudadana mediante el sufragio.

3.- El Gobierno y el Parlamento.- El primero es electo directamente por el pueblo o a través de sus representantes; el segundo se integra mediante el sufragio y es donde reside la mayor parte del poder.

4.- Potestad Pública.- Las atribuciones se encuentran equilibradamente asignadas entre el Gobierno, el Parlamento y los tribunales.

5.- La naturaleza del Estado monárquico.- Constituyen estados de derecho en los que generalmente los gobernados disponen de igualdad de derechos y de eficaces instrumentos legales para defenderlos frente a los gobernados.

6.- La sociedad.- En ocasiones se encuentra marginada de la participación política, y siempre existe la distinción entre la nobleza y la población común.

³⁸ *Ibidem*

1.6.2. La República.

Su origen etimológico se toma de los vocablos latinos: "res" - cosa, y "pública" - pública, que en su totalidad significa causa pública.

La República es una forma de gobierno cuyo titular es elegible por el pueblo o por sus representantes, ya que permite directa o indirectamente la participación del cuerpo electoral en la constitución, legitimidad y permanencia de sus órganos directivos.

En esta forma de gobierno el ejercicio del poder es limitado y establece un régimen de responsabilidades políticas, además de ser electiva y popular.

1.6.2.1. Clasificación de la República

República Aristocrática: cuando un grupo reducido de personas es quien ejerce el poder en su beneficio.

República Federal.- Se presenta cuando concurren un organismo general denominado la Federación, y varias entidades federativas o estados que asumen esferas parciales de competencia y con su propia organización política.

República Parlamentaria.- Cuando el ejecutivo aparece como órgano moderador, dependiendo de la acción política o gubernamental del Parlamento, que asume la dirección política del Estado.

República Presidencialista.- Mantiene la división de los poderes, y los órganos públicos ejercen sus facultades con independencia y moderada colaboración.

1.6.2.2. Características de la República:³⁹

1.- El jefe de Estado es el presidente o primer ministro quien accede al cargo a través de procedimientos electorales directos o indirectos; al propio tiempo, tiene la calidad de jefe de gobierno.

³⁹ Ibídem

2.- Las atribuciones de los tres órganos de Estado se encuentran específicamente diferenciados en la Constitución y sus titulares disponen de un alto grado de autonomía.

3.- No se distinguen distinciones derivadas del nacimiento, por lo mismo no existe diferencia entre nobleza y población común. La población disfruta de igualdad frente a la ley.

1.6.3. La Forma de Gobierno y Estado Mexicano.

La forma del Estado y Gobierno en nuestro sistema político se desprende claramente del artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que: *"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse como una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos a una Federación establecida según los principios de la ley fundamental"*.

Como claramente se desprende de este precepto constitucional podemos dilucidar lo siguiente:

Forma de Estado.- Es un estado federal compuesto de estados libres y soberanos con soberanía en lo que respecta al régimen interior, sin embargo, se encuentran unidos a una Federación.

En cuanto a su forma de gobierno.- En primer término podemos mencionar que se trata de una República, ampliando; tal y como se desprende de nuestra propia Carta Magna se trata de una república presidencialista ya que el poder ejecutivo de la nación se deposita en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 80 CPEUM). Es representativa ya que por medio del sufragio universal y por el término de seis años y por ningún motivo podrá desempeñar el encargo nuevamente. Es democrática ya que la soberanía reside en el pueblo compuesto de ciudadanos que actúan en plano de igualdad; dicha idea se condensa en el Art. 39 de la CPEUM, que a la letra establece: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo..."

CAPÍTULO II

CONCEPTOS BÁSICOS EN MATERIA ELECTORAL

2.1. Democracia

2.1.1. Noción de Democracia

La democracia como forma política, podemos decir en primer lugar que se trata de una forma de gobierno, tal y como Aristóteles hacía alusión, siendo que dicha forma de gobierno se encontraba sustentada en la decisión de la mayoría de los ciudadanos, entendiéndose por tales, aquellas personas dotadas del derecho al voto; sin embargo, en la actualidad el significado de dicho modo sobrepasa los límites de lo político y trasciende a otros ámbitos de la actividad humana.

Si nos referimos al origen radical de la palabra democracia tendremos una noción de lo que ésta trata. Proviene pues de los vocablos griegos "DEMOS" Y "KRATOS". El primero de ellos se refiere al pueblo y el segundo al gobierno, que unidos significan: el gobierno del pueblo. Si lo aplicamos a la realidad actual vemos que se traduce como el gobierno de la mayoría de personas legitimadas electoralmente; entonces tenemos: para que en un Estado se hable de una verdadera democracia, ésta debe entenderse como la decisión del mayor número de personas con respecto al resto de la población en cuestiones importantes, pero dicha resolución debe siempre ser en beneficio de todos los pobladores de un Estado. De esa misma forma debe aceptarse la diversidad y tener un espíritu pluralista, y siempre deben de respetarse los derechos fundamentales de todos los individuos, haciendo que de esta forma prevalezca el estado de derecho, mediante una serie de principios que se traduzcan en garantías individuales de dichos individuos.

2.1.2. Concepciones Doctrinarias de Democracia.

En su sentido más lato, tenemos que la democracia consiste en el gobierno de la mayoría, siendo esta mayoría quien torna las decisiones que afectarán los destinos de la colectividad en su totalidad.

Para Aristóteles la democracia es el gobierno que emana de la voluntad mayoritaria de la totalidad de los ciudadanos que tienden a lograr un bien colectivo. En la actualidad dicho concepto bien pudiera encuadrar, pero en la antigua Grecia no era más que un gobierno de tipo aristocrático ya que el concepto de ciudadanía se reducía a un número ínfimo de individuos que gozaban de determinados privilegios.

Por su parte, Cicerón definió a la democracia, como: "El gobierno en el que todas las cosas están en manos del pueblo".

En el pensamiento moderno "la democracia es hoy, una filosofía, un modo de vivir, una religión y casi accesoriamente una forma de gobierno".⁴⁰ De esta forma lo define George Bordean.

Existen otras definiciones, entre ellas, encontramos la de García Pelayo, que expresa que la democracia es "Gobierno del pueblo por el pueblo" o la unidad entre el sujeto y el objeto del poder político".⁴¹ Significa que el pueblo actúe por sí mismo o a través de sus representantes, por eso se habla de democracia directa o democracia representativa; clasificación que será analizada con posterioridad.

Otra postura es la del autor Norberto Bobbio, que establece que la democracia se encuentra considerada como un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar decisiones y bajo qué procedimientos.⁴² Todo grupo social tiene necesidad de tomar decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo con objeto de mirar por la propia sobrevivencia, tanto en interior como en el exterior.

Cabe mencionar que la regla que prevalece en los regímenes democráticos es la regla de la mayoría, y de esta forma las decisiones deben ser acatadas por la colectividad. Pero para que puedan ser tomadas las decisiones es necesario que se garanticen los derechos fundamentales de unos y otros.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se define a la democracia, como: "No solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de un pueblo". (Art. 3ro constitucional fracción II). Del texto constitucional se entiende que si bien la democracia es una forma de gobierno, no se circunscribe a ello solamente sino que amplía sus horizontes e incluso lo equipara como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento del pueblo en todos sus aspectos. Bien podemos pensar que la democracia se extiende en todos los ámbitos de la nación y en todas las formas que en ella se desarrollan, así como en las instituciones que de ella emanan.

Podríamos seguir explorando los distintos conceptos y opiniones acerca de lo que a la democracia se refiere; sin embargo, para efectos de dar una muestra de algunas de ellas nos limitaremos a lo anteriormente expuesto.

2.1.3. Tipología de la Democracia.

Según el modo de participación del pueblo en el gobierno, puede haber democracia: directa, indirecta o representativa, y semidirecta⁴³.

⁴⁰ Citado por Serra Rojas Andrés, Op. Cit. Supra (4) Pág.. 592.

⁴¹ Citado en el Diccionario Jurídico Espasa, Pág. 294. Madrid, 1999.

⁴² Bobbio Norberto, tomado de Ensayo "Decisión, individuali e collective", Il Saggiatore, Milán, 1983, pp. 9-30.

⁴³ Fayt S. Carlos. Política y Ciencia Política Pp. 69. Citado por Serra Rojas supra (4)

- A) Democracia directa o pura.- Es aquella en la que el pueblo se da por sí mismo las leyes sin necesidad de designar a representantes para ello.

- B) Democracia indirecta.- Es aquella dada en virtud de la imposibilidad del pueblo para reunirse en las asambleas. Se hizo necesario implementar un mecanismo en donde el pueblo pudiera seguir participando; de esta manera se establece en la ley suprema la forma y lineamientos para que el pueblo eligiera a sus gobernantes mediante representantes que son los que emiten las decisiones de ulteriores votantes.

- C) Democracia semidirecta.- Es la que se presenta en aquellos Estados en los que el orden público supremo concede una participación directa a la ciudadanía en la toma de ciertas decisiones, pero se da la mezcla con el principio de representatividad. El pueblo se da una estructura política y jurídica y contempla la elección de sus gobernantes, pero a la vez, se da una de fiscalizador en cuestiones que el propio pueblo considera prudente vigilar. Encontramos ejemplos en el referéndum, el plebiscito y la consulta popular, como modalidades de dicha democracia.

2.1.4. Elementos de una Democracia.

De acuerdo a lo establecido, y en opinión de Ulises Schmill Ordóñez, para que exista una democracia deben concurrir en el Estado, los siguientes elementos:

1. Identidad entre los sujetos poseedores del poder y los que se encuentran sometidos a él.
2. Reconocimientos de los derechos fundamentales del hombre.
3. Respeto a los diversos puntos de vista.
4. Intangibilidad de la vida privada.
5. Sumisión del Estado al derecho.

También podemos señalar como elementos a otros, tales como:

1. La mayoría, lo cual significa que para que los actos de gobierno obtengan el calificativo de democráticos deben ser tomados por la mayoría de la ciudadanía para que de este modo subsista el principio de que el gobierno está en manos de los más y no de los menos. Este modo de actuar es el que resulta más lógico en un país en donde el número de los individuos integrantes de la nación hace imposible por completo la toma de decisiones por unanimidad en el gobierno de dicho Estado. La reacción de modo contrario significaría que una sola persona

bastaría para impedir la voluntad de todos los demás; circunstancia que choca radicalmente con la idea de los sistemas democráticos.

En relación a la mayoría tal y como lo establece Ricardo Pichardo Pagaza en su obra intitulada “Nociones sobre la Constitución y Organización del Estado Mexicano”⁴⁴, para efectos electorales existen cuatro conceptos de mayoría, a saber: absoluta, simple, relativa y calificada.

A reserva de hacer una más detallada y completa descripción de dichas formas de mayoría en subsecuentes capítulos, debo establecer que, para la elección de representantes, nuestro sistema electoral se acoge al principio de mayoría relativa; tal es el caso de los senadores, diputados; tanto federales como locales.

En cuanto a la toma de ciertas decisiones en el Congreso de la Unión se debe de aplicar el principio de mayoría absoluta, y para que proceda una reforma o adición a la Constitución General de la República debe de haber una mayoría absoluta por parte de las legislaturas de los estados y una mayoría calificada por parte del Congreso de la Unión.

2. El segundo elemento es el relativo a la igualdad, pues sólo de esta forma puede el pueblo participar en los mismos términos en la toma de decisiones de un Estado. Nuestra Constitución Política, a lo largo de sus postulados va refiriendo aspectos que plasman una igualdad entre los miembros del Estado Mexicano.
3. El reconocimiento del Pluralismo, como algo inherente y positivo de una sociedad. La diversidad de intereses, concepciones, puntos de vista, ideologías, proyectos, etc., influyen en la coexistencia de diferentes corrientes políticas, que son determinantes para que el individuo pueda desarrollarse con libertad en un estado democrático.
4. La tolerancia a las diferentes manifestaciones y organizaciones políticas para fortalecer el pluralismo, sin que ello implique el desinterés y la falta de atención por la opinión y necesidades de los demás integrantes de la sociedad.
5. Legalidad, en cuanto a que la mayoría debe apegarse a la normatividad e instituciones vigentes; esto significa pues, que la autoridad sólo va a realizar lo que la ley le permita y el particular gobernado sólo va a hacer lo que la ley no le prohíba. Tenemos que de esta manera el Estado en la ejecución de los actos de autoridad que desempeñe los hará pero siempre respetando los derechos subjetivos públicos de los gobernados.
6. Participación de los ciudadanos en las diferentes tomas de decisiones que se desarrollen en la esfera pública, para de esta forma enriquecer el acervo político.

⁴⁴ PICHARDO PAGAZA RICARDO, Nociones sobre la Constitución y Organización del Estado Mexicano, I. Bases y Estructura. INAP CONACYT. México. 1984. Pp. 47.

2.1.5. Errores y Aciertos de los Estados Democráticos.

Como todo lo desarrollado por el ser humano, el sistema democrático no es perfecto y por lo mismo a la par que representa grandes aciertos para la humanidad también tenemos que tiene errores que, sin embargo, en la constante lucha de la humanidad por adquirir la perfección se han ido modificando de tal manera que se busca que siempre estos sean menores que aquellos.

2.1.5.1. Aciertos.

Podremos catalogar como aciertos algunos aspectos de los Estados democráticos, que si bien no son todos -porque si así lo fuere sería objeto de otro trabajo distinto-, podemos enlistarlos como tales. Son los siguientes:

- Reconocimiento de los derechos individuales por parte del Estado hacia los particulares gobernados.
- Sometimiento del Estado y sus decisiones al Derecho.
- Participación de la mayoría en las decisiones colectivas.
- Búsqueda constante de la igualdad entre los miembros de la Nación, tanto en el interior del Estado como en el exterior.
- Pluralidad Política y Social.
- Participación de los Estados democráticos en el concierto internacional de naciones.

2.1.5.1. Errores.

Igualmente, sin querer atacar este sistema pero de una forma más o menos objetiva podemos enlistar los diversos errores que en ocasiones se cae por parte de las democracias:

- Se presenta un abuso que distorsiona la libertad en libertinaje en el uso o más bien en el abuso de sus derechos por parte de los individuos, provocando el desorden social, que pudiera afectar la estabilidad de un Estado.
- Beneficio a favor de los que más tienen en perjuicio de los desposeídos, ocasionando la desproporcionada distribución de la riqueza y que trae como consecuencia el descontento social.
- Falta de acuerdos políticos retrasando el desarrollo político de la sociedad.
- Altos costos tanto sociales como económicos en aras de un perfeccionamiento de dicho sistema.

Para concluir esta breve reseña de la democracia -que si bien ésta es la mejor forma de gobierno y de vida, para el individuo en la consecución de su perfeccionamiento ya que participa de forma directa en ella-, también es válido señalar que resulta un sistema muy complicado, pues exige de la ciudadanía un alto grado de madurez política para que de esta forma adquiera mayor conciencia para poder participar de forma activa y acertada en la actividad estatal, consiguiendo de esta manera la realización y concreción de los postulados de la democracia.

El no hacerlo de esta forma provocaría un descontrol en el cual cada participante de la actividad política, por tratarse de un sistema democrático -esto es, de un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo-, pudiese sin control alguno tener injerencia en diversos campos políticos a su manera y de acuerdo a su muy particular perspectiva del beneficio propio. Como consecuencia tendremos que en la democracia la participación debe presentarse de forma ordenada y de acuerdo a los lineamientos establecidos en los diversos ordenamientos jurídicos.

Por último, cabe señalar que existe otro escenario en el cual se presenta la apatía por parte de la ciudadanía en los diversos procesos democráticos, lo cual puede traer como consecuencia que las resoluciones tomadas por los gobernantes sean en perjuicio del pueblo y en beneficio propio, dejando de lado el bien público temporal.

2.2. Representación Política.

2.2.1. Concepción de Representación Política.

Este concepto tiene su manifestación en la Democracia Indirecta, que importa que ante la imposibilidad del pueblo para reunirse en grandes Asambleas, para la toma de decisiones, elija a determinado número de individuos que se dedicarán a realizar las tareas de gobierno.

La democracia existe en un Estado cuando opera la identidad entre la voluntad del pueblo y la que manifiesta al orden jurídico.

Para que se realice lo anterior, es necesario la participación de todos en la integración del derecho vigente, lo cual resulta problemático en virtud de la gran masa humana que conforman los estados en la actualidad, por ello, se implementa la figura de la representación política. El maestro Ignacio Burgoa Orihuela, dice: " La representación política es una figura que implica una "conditio sine qua non" de los regímenes democráticos, en los que se supone que el poder del estado proviene del pueblo, ejercido a través de los funcionarios primarios cuya investidura procede de una elección popular mayoritaria".⁴⁵

De lo anterior podemos concluir que sin representación no hay sistema democrático. Es evidente que el gobierno de un Estado debe estar integrado por las personas que designe el pueblo para realizar dicha actividad, lo que tiene como consecuencia pensar en el siguiente supuesto, expuesto por Luis Carlos Sachica, que establece: " La identidad entre el pueblo y el representante popular tiende a fundar la creencia de que cuando éste decide es como si decidiera, aquel, que el segundo resuelve por el primero, que su decisión es la decisión del pueblo; que él expresa la voluntad general, la voluntad de todos o del todo común. O sea, que en tal supuesto, el pueblo se autogobierna, sin que haya desdoblamiento, actividad, relación ínter subjetiva entre dos

⁴⁵ Burgoa Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edil. Porrúa México. 1988 Pp. 675.

entes distintos: el pueblo, destinatario de las decisiones; y el representante autor-
autoridad, que decide para el pueblo.”⁴⁶

Es en la edad media donde podemos encontrar antecedentes que nos refieren la idea de la representación, pues con los postulados del cristianismo, se hablaba de una igualdad entre los hombres frente a Dios. Los individuos aspiraron a que todos gozaran de las mismas garantías dentro de la sociedad.

La estructura de los parlamentos medievales que llegó al antiguo régimen era de tipo estamental: nobleza, clero y burguesía.

En Francia, los representantes de la burguesía, sometidos a mandato imperativo, recibían de sus representados instrucciones precisas; cabía la posibilidad de ser revocados por sus mandatarios. Podemos de esta explicación inferir que se manejaba una idea de mandato privado. Estos representantes sólo actuaban en nombre de la clase de la que procedían y sólo sobre ella recaía su actuación. Era esta idea muy limitada de la representatividad.

En el siglo XVIII la cuestión de la representatividad con Edmundo Burke, muestra un paso importante, al considerar que entre representante y representado hay una relación de confianza y no sólo un mandato imperativo, toda vez que los diputados representan intereses generales. Igualmente, rechazó que el representante tenga que comprometerse con los electores con promesas obligatorias y sostuvo en todo momento la libertad de éste para el cumplimiento de su tarea.

Con la revolución francesa, la Ley del 22 de diciembre de 1789 rechazó las instrucciones y el derecho de los electores a revocar el mandato de los diputados.

Más tarde vendría el movimiento Carlista Inglés de mediados del siglo XIX, donde la sociedad inglesa expresó sus aspiraciones y necesidades de numerosos sectores, siendo su principal logro afianzar los mecanismos de participación ciudadana y la apertura de nuevos canales de intervención política. El sufragio universal masculino, la renovación anual del Parlamento, la inmunidad parlamentaria para los diputados, el escrutinio secreto, entre otros, fueron algunos de sus logros.

Tal y como lo establece Daniel Montero Zendejas⁴⁷ en su obra, el principio de representatividad en que se apoya la autonomía de las decisiones del poder legislativo, históricamente se constituye el medio más eficaz para asegurar la distribución del poder político frente a su ejercicio hegemónico por el príncipe. Lo antes señalado trae como consecuencia la creación de mediadores de poder, como lo son los partidos políticos, para que de esta forma existan elegidos y electores.

Producto de la Revolución Francesa, se configuró un estado representativo que coincide con el paso de la sociedad estamental a la sociedad clasista. Un tratadista que en su teoría ya contemplaba estos cambios es Rosseau, quien niega la representación

⁴⁶ Sachica Luis Carlos. Democracia, Representación y Participación. Cuadernos del centro de asesoría y Promoción Electoral (CAPEE) . Costa Rica. 1985 Pp. 15.

⁴⁷ MONTERO ZENDEJAS DANIEL. Estado, Democracia y Partido. México. 1988 Pp. 66

política, admitiendo a cambio el Mandato imperativo y el principio de soberanía popular. Sostiene que puede transmitirse el poder más no la voluntad. Hablaba también de Comisionados y no de Diputados.

No obstante el pensamiento de Rosseau, en la Asamblea Nacional prevaleció el principio de representatividad argumentando la postura de que aunque lo conveniente sería que el pueblo poseyera el poder legislativo, estimaron sería mejor que el mismo lo hiciera a través de sus representantes, lo que por sí no puede hacer. Es ésta la teoría clásica, imperante hoy en día en muchas naciones.

Como claramente podemos advertir, nuestro sistema constitucional ha adoptado, al igual que muchas naciones más, el principio de representatividad surgido con mayor fuerza y bajo otro contexto, a raíz de la revolución francesa. El principio de representatividad lo encontramos en el artículo 40 de la Constitución Federal, que expresa: "*es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república **representativa**, democrática, federal*"...

2.2.2. Teorías que explican la Representación.

Las elecciones competitivas en donde los ciudadanos escogen entre varios candidatos, es la base fundamental de las democracias liberales. De aquí se deriva la estancia periódica de los gobernantes en el poder, ya que si bien todos los hombres son iguales, sólo algunos son los elegidos para poder ser gobernantes.

A partir de esto se originaron varias teorías, entre las cuales destacan las siguientes:

2.2.2.1. Teoría de la Representación Popular.

Se dio entre los siglos XVII Y XVIII, ya que antes de estos siglos eran denominadas democracias directas, pues tendían a la participación de todos los ciudadanos en las decisiones de sus gobiernos.

Este tipo de representación se asemeja al contrato denominado mandato, Institución de Derecho Privado, en donde una persona, al mandante le da el derecho el mandatario de actuar en su nombre, soportando el primero todos los actos que realice el segundo.

2.2.2.2. Teoría de la Representación Fraccionada.

Esta teoría fue presentada de forma magistral por Juan Jacobo Rosseau, ya que para él, la representación es la suma de las diferentes fracciones de soberanía que sustentan todos y cada uno de los individuos en particular.

La teoría de Rosseau da como consecuencia una representación, como decía fraccionada, en donde cada ciudadano posee una parte del mandato que los electores otorgan a su mandatario.

Esta teoría es muy democrática. Conduce primero al sufragio universal, puesto que cada ciudadano debe participar activamente en la elección de los gobernantes para expresar su parte de soberanía.

Eduardo Andrade Sánchez establece en su obra, que *"a esta teoría Duverger le denominaba de la representación fraccionada, aunque con más propiedad se le pudiera denominar de la representación ciudadana, pues estima que son los ciudadanos individualmente considerados quienes se hacen representar"*.⁴⁸

2.2.2.3. Teoría del Mandato Imperativo.

Este mandato se da en la soberanía fraccionada, pues es el ciudadano quien decide por su propia cuenta. La elección del candidato depende de la voluntad de quien ha de ser representado: el elegido tiene la obligación de vigilar los derechos de sus electores para lograr así que el sufragio se convierta en universal.

2.2.2.4. Teoría del Mandato Representativo.

Este mandato corresponde a la teoría de la soberanía nacional. Si el conjunto de diputados no representa a la colectividad o al grupo de personas que lo eligen, sino a toda la Nación, es porque no reciben el mandato específico de los electores, puesto que estos no son los verdaderos mandantes sino toda la Nación. Ésta, por su estructura jurídica, lógicamente no da un mandato a sus representantes, pero sí faculta a que lo expresen, lográndose por medio de la actuación libre de los diputados.

2.2.2.5. Teoría de la Representación Nacional

Producto de la revolución francesa, esta teoría se funda en la idea de que la soberanía no pertenece indivisa a los ciudadanos, sino a la nación, es decir, a la colectividad de ciudadanos considerada como un ser real distinto a los individuos que la componen.

Véase, pues, que en esta teoría, el titular de la soberanía es la nación y no los ciudadanos, como se veía en la otra.

Tenemos como consecuencias electorales de la teoría de la representación nacional las siguientes⁴⁹:

La primera y más importante era la de limitar la participación de los ciudadanos en las elecciones.

La segunda es que los representantes electos, al representar en su conjunto a toda la población, no quedan obligados directamente a responder ante electores específicos del territorio en el que fueron elegidos.

⁴⁸ ANDRADE SÁNCHEZ Eduardo cit. Supra(l) Pp. 164 y ss,

⁴⁹ ídem Pp. 165

El mandato imperativo, que suponía un vínculo entre el mandante y el mandatario, el cual quedaba obligado a ejecutar las instrucciones precisas del mandante, es sustituido por el mandato representativo, que confiere al mandatario la capacidad de representar los intereses comunes de la colectividad y no los de un grupo específico.

2.2.2.6. Teoría de la Representación Jurídica.

En ésta encontramos semejanza con el contrato de mandato, en donde una persona que es el elector recibe el nombre de mandante, y la otra, el mandatario, es la persona que recibe el voto para su postulación y de esta manera representa los intereses de su elector.

2.2.2.7. Teoría de la Representación Sociológica.

La representación sociológica no acepta la relación de mandante \ mandatario, sino que se basa en una relación de opinión pública, expresada en las elecciones.

2.2.2.8. Teoría de la Representación Global.

La representación global es la que efectúa el ciudadano como miembro de una comunidad para expresar sus opiniones y su voluntad con el objeto de asegurarse la dirección o la gestión de los asuntos públicos; a esto se le conoce también como libertad de expresión pública.

2.2.2.9. Teoría de la Representación Particular.

Es cuando el representante particular se desenvuelve en el ámbito de sus intereses propios, en defensa de sus opiniones, actuando como miembro particular de la comunidad. De aquí se desprende que los diputados son personas encargadas de defender a la comunidad a la cual representan.

2.2.2.10. Teoría de la Representación Proporcional.

Es aquella en donde se representa a las minorías de cada circunscripción, en proporción exacta al número de habitantes con capacidad de votar como ciudadanos.

2.2.3. Diferencias entre Representación, Delegación, Designación y Mandato.

La representación tiene diferencias con otras figuras jurídicas como la delegación y el mandato, las cuales son expuestas por el constitucionalista García Pelayo:

"Es también frecuente confundir, tanto en textos legales como doctrinarios, representación, delegación y mandato. Se trata, sin embargo, de términos que pueden

distinguirse con precisión. Delegación en sentido jurídico público significa el acto en virtud del cual el titular de una competencia la transfiere total o parcialmente a otro sujeto".

Significa, pues, una transmisión de competencias en la que se manifiesta simultáneamente la cesación y la imputación de una competencia, fundándose ambos actos en la voluntad del que hasta ahora era su titular. El mandato es mucho más limitado y significa el simple ejercicio de una competencia extraña. Mientras la delegación lleva consigo una transformación de la ordenación de competencias, el mandato no lo altera. El mandatario no recibe una nueva competencia, sino simplemente la orden o la comisión de actuar en nombre de otro. Así pues, mientras el delegado actúa en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad, el mandatario actúa siempre "in alieno nomine", es un suplente, un sustituto, un lugarteniente. De aquí que la delegación es impersonal, mientras el mandato se concede en general *Ad Hominem* y está vinculado a una persona concreta.

Si bien ambos términos tienen en común la posibilidad de una renovación de atribuciones, el delegado tiene un derecho a su competencia -incluso frente al delegante- en tanto permanezca en la esfera de la delegación; el mandatario, en cambio, no tiene derecho alguno frente al mandante, la delegación en cuanto presupone una alteración en la ordenación de competencias del orden jurídico existente, significa por sí misma una transformación del orden jurídico objetivo, es un acto de creación jurídica, un acto de legislación, mientras que el mandato es un negocio jurídico dirigido a la fundamentación de derechos y obligaciones.

La representación en su sentido genuino se distingue de los dos conceptos anteriormente expuestos en cuanto a que: 1) La existencia de la representación política no consiste sólo en actuar en nombre de otro, sino sobre todo, en dar presencia a un ser no operante, mientras que la delegación y el mandato suponen una existencia previa y actuante de un orden de competencias; 2) Aunque la representación pueda desarrollarse con arreglo a un ordenamiento de competencias, no necesita encerrarse en el límite preciso de una de ellas, es decir, de un ámbito de derechos y deberes limitado con precisión y objetividad, sino que, más bien, la genuina función de representación es hacer posible y legitimar ese orden de competencias; así pues, la representación, aún desarrollándose por la vía de las competencias, las trasciende; 3) La delegación y el mandato son revocables, la representación no necesita serlo y normalmente no lo es; 4) La delegación y el mandato precisan la legalidad, y la representación precisa la legitimidad, de una justificación que no está adentro del orden jurídico positivo, sino que en la idea que se inspira este orden o principio a el subyacente, o en unas creencias situadas más allá del orden jurídico positivo y en virtud de las cuales éste cobra validez."⁵⁰

2.2.4. Clases de Representación

Jorge Mario Lescieur Talavera distingue dos tipos fundamentales derivados de la representación política:

⁵⁰ GARCÍA PELAYO MANUEL. Citado por Ignacio Burgoa Orihuela Op. Cit. Supra (45) Pp. 674 y 675.

- A) Representación Política Directa. Es aquella en donde la ciudadanía directamente, mediante todo tipo de proceso electoral, ocurre a la designación de los representantes que habrán de desempeñar las funciones expresamente consignadas en la Constitución. La misma norma refiere quiénes han de ser electos de esta manera, a saber: los diputados tanto federales como locales, los senadores de la República, el Presidente de la República, los gobernadores de las Entidades Federativas, así como las Plantillas de los Ayuntamientos.
- B) Representación Política Indirecta. Esta forma de representación se da sin intervención directa del pueblo en el nombramiento de sus representantes, pues no son sino los gobernantes electos directamente por la ciudadanía, los que de manera discrecional o reglamentada nombran a quienes junto con ellos materializan las funciones propias de los órganos públicos en búsqueda del bien público temporal.

Esta forma indirecta de la representación no implica desde luego la antidemocracia, pues si recordamos, hemos analizado con antelación que el pueblo crea una estructura jurídica y política a que habrá de sujetarse tanto él como los gobernantes; bajo este contexto la misma población ha elegido esta forma de representación.

Son designados bajo este principio: los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Magistrados de las Entidades Federativas, los Jueces de Partido, los Secretarios de Estado, y en general, los servidores públicos que no sean electos popularmente.

En relación con los encargados de la impartición de Justicia, no intervienen en su designación los electores, pero ello no implica que se falte al principio de igualdad que esta forma de representación conlleva. Por la naturaleza de la función que el órgano judicial desempeña de ser encargado de velar el cumplimiento cabal del ordenamiento legal, no puede hablarse de la elección directa de sus funcionarios, pues se trata de una actividad que requiere de ciertas cualidades que impiden el proceso electoral en la designación.

En relación con este tema, podemos decir que la Constitución de 1857 contemplaba que en virtud de ser el judicial un poder público, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrían que ser electos mediante una elección popular. Se sustentaba este criterio en el artículo 39 Constitucional, que establecía que todo poder público dimanaba del pueblo.

Para ser Ministro se necesitaba estar instruido en la ciencia del Derecho a juicio de los electores, ser mayor de 35 años, ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos. No era necesario ser abogado para ejercer la magistratura.

En la Constitución de 1917 se dispuso que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se integraría de 11 ministros electos por el Congreso de la Unión, en funciones de Colegio Electoral, escogiendo de los candidatos propuestos, a uno por cada legislatura de los Estados. Se requería ya de título profesional de abogado.

2.2.5. Características de la Representación

A) PUBLICIDAD.

Como el gobernante es el encargado de representar al pueblo en la creación de la voluntad estatal, su actividad debe de ser frente al pueblo, no debe darse de forma secreta; para su ejercicio requiere de la opinión pública.

No se trata de un mandato en donde el representante puede ser destituido por el representado; una vez que ha sido electo no puede, sino, por los mecanismos previstos en la Constitución, ser destituido, pues hacerlo de otra manera generaría inestabilidad.

B) UNIDAD.

Lo cual implica que la actuación del representante no sólo es válida para una parte específica de la población. No es como un contrato en el que los acuerdos sólo afectan a los contratantes, sino que son valederos para toda la población. Toda vez que la representación no puede fraccionarse en varias esferas, se manifiesta como un todo.

C) GOBIERNO.

Una vez que los representantes han sido electos, implica que el gobierno en cuanto a estos representantes (hay gobernantes que no son electos popularmente, y por tanto no necesitan legitimación) está legalmente constituido; circunstancia que faculta al gobernante para interpretar la voluntad popular y fijar los lineamientos de las leyes comunes, las cuales deberán de ir acorde con la Norma Suprema.

2.2.6. Ámbitos de Validez de la Representación.

Como hemos apuntado, la Representación implica la acción del elector para la designación de quien habrá de cumplir con las funciones propias del Estado. Pero como es obvio, el fenómeno en comento encuentra aspectos que restringen su esfera de competencia.

Esto es, los ámbitos de valides que pueden ser clasificados en:

- Ámbito Material.
- Ámbito Personal.
- Ámbito Espacial o Territorial.
- Ámbito Temporal.

A) Ámbito Material de la Representación.

Sabemos que el Estado es un ente complejo que para el cumplimiento eficaz de su finalidad ha dividido su actividad en varias funciones; de tal suerte que la representación en este sentido se ha fraccionado para evitar circunstancias en perjuicio de la población, teniendo el representante perfectamente delimitado su campo de acción; hecho que permitirá el perfecto desempeño de las funciones ejecutiva, legislativa y jurisdiccional. Aunado a lo anterior, tenemos que nuestro sistema político contempla

tres esferas competenciales para las funciones anteriormente expuestas, y son: la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.

Cabe también hacer mención que en la actualidad existen organismos a los que la ley ha dotado de autonomía; mismos que delimitan su actuación en el ámbito Federal, Estatal y Municipal. Entre ellos, encontramos al Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional y estatales de los Derechos Humanos, así como el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa de la Federación, los cuales tienen el carácter de organismos constitucionales autónomos.

B) Ámbito Personal de la Representación.

Sobre este rubro de validez es conveniente para poder expresar cabalmente su significado, hablar de sujetos activos y pasivos. La relación se manifiesta de la siguiente manera: al momento de la elección todos los ciudadanos son sujetos activos en cuanto se encargan de designar a los representantes. Una vez que el elegido entra en funciones, se convierte en sujeto activo y los ciudadanos dejan el papel de activos y ocupan el de sujetos pasivos, en tanto que sobre ellos recaerá la actividad estatal.

No obstante lo anterior, no debemos pasar en alto que el representante tiene una doble faceta, pues realiza funciones públicas por un lado, debiendo observar todas las obligaciones, y puede ejercitar los derechos que la normatividad le señala, con las salvedades que la misma impone, además de ser titular de derechos subjetivos, en su carácter de sujeto pasivo.

C) Ámbito Territorial de la Representación

Este ámbito debe tratarse considerando al Estado, en el caso de México, como Federación, Entidades Federativas y Municipios que lo conforman; de tal suerte, subsistirán órganos representativos a nivel Federal, Estatal y Municipal.

Las Entidades Federativas encuentran su demarcación en las disposiciones constitucionales, tal como se desprende del artículo 124 Constitucional, el cual establece que las facultades que no estén expresamente conferidas a la Federación lo será para los de las entidades federativas.

En el caso de los Municipios, encuentran el fundamento constitucional en el artículo 115, el cual delinea perfectamente sus facultades.

Se trata realmente de distintos ámbitos de competencia, esto es, distribución de funciones dentro de un mismo territorio.

D) Ámbito Temporal de la Representación

Este ámbito está encaminado a la temporalidad. Los representantes de un sistema republicano, como es el caso de nuestro país, ocupan un cargo por tiempo, sí, pero se trata de un tiempo determinado, al término de lo que se considera su mandato. Lo relativo a la temporalidad se encuentra establecido en las leyes. Existen casos de

excepción en este principio, el cual se da de manifiesto cuando se da el caso de la inamovilidad de ciertos funcionarios cuando son ratificados en sus puestos.

2.3. Partidos Políticos.

Considerando la idea de la representatividad, que implica la participación de la ciudadanía en las decisiones del gobierno de un Estado determinado, tras la elección de quienes habrán de dar vida a las actividades que la entidad estatal tiene encomendadas para el cumplimiento de su finalidad, nos lleva a la afirmación de que existe un mecanismo que canaliza la participación de la mejor manera posible.

Pero para que haya contacto entre los ciudadanos con el poder, debe de haber instituciones que sirvan de mediadoras entre estos. Es entonces cuando hay necesidad de los partidos políticos, los cuales se desenvuelven de un modo paralelo a la representación y las elecciones. Corresponde pues a los partidos políticos promover la participación del pueblo en la vida democrática de la nación al tenor de los lineamientos que la legalidad imponga. Es en estas organizaciones en donde se promueve a los candidatos a los puestos de elección popular.

Tal y como lo expresa Sigmund Neumann, en su obra: *"Los partidos actuales son algo más que organizaciones de ciudadanos que buscan el poder público. Su acción cada vez más decisiva ha hecho que en la práctica y en la teoría sean revisados sus pronunciamientos y sus definiciones, en aras de una explicación más coherente de sus circunstancias. Algunos temas centrales, han tenido que replantearse y someterse a un continuo proceso de análisis y revaloración. La moderna teoría del derecho constitucional ha roto los esquemas tradicionales que explican el funcionamiento de las instituciones públicas"*.

Podemos apreciar entonces la relevancia que los partidos políticos tienen en el desarrollo democrático de una Nación, que incluso algunos teóricos mencionan a la pluralidad de partidos como partidocracia, lo cual da a la población un amplio espectro de posibilidades para elegir de acuerdo a su formación e ideas políticas, otorgando de esta manera legitimación a los actos de quienes representen a la Nación en determinado momento.

2.3.1. Definición del Concepto de Partido Político.

Han existido y existen diversas definiciones de lo que un partido político es, de acuerdo a los diferentes teóricos que han existido en la historia moderna, aportando cada cual su granito de arena enriqueciendo el acervo de la teoría política de la actualidad.

Definir un partido político es desentrañar sus caracteres, su significado y su naturaleza.

Desde el punto de vista etimológico, proviene de las voces "para", parte o fracción y de "polis "ciudad, que significa un todo político, por lo tanto, parte de una colectividad que interviene en la vida de un Estado.

En la obra Teoría y realidad de la Organización Constitucional Democrática, se define al partido político, como: "un grupo de seres humanos que tienen una organización más o menos 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 ventajas ideales y materiales".⁵¹

Max Weber afirma que un partido político es aquél que está formalmente organizado por una maquinaria nacional; maquinaria que se encuentra en manos de sus organizadores, o sea los burócratas del partido y agrega: "criaturas de la democracia" de sufragio universal, de la necesidad de halagar y organizar las masas y desarrollar al máximo la unidad, dirección y estricta disciplina del partido.

Para Jellinek, los partidos políticos son " grupos formados bajo la influencia de convicciones comunes, concernientes a ciertos fines políticos que se esfuerzan en realizar".

Hans Kelsen establece que "Partido político es la voluntad colectiva, formada por la libre concurrencia de los grupos de intereses".

Luis Recaséns Siches establece que un partido político es una organización para la conquista del poder del Estado, con el propósito de 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.

Finalmente, podemos agregar a todas las anteriores definiciones la que se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece en su artículo 41: "Los partidos políticos son entidades de interés público que regirán su intervención en los procesos electorales de conformidad con las leyes secundarias".

2.3.2. Surgimiento y Evolución de los Partidos Políticos.

El partido político es un fenómeno relativamente nuevo; en realidad no se asienta en la vida política de los Estados, sino bien entrado el siglo XIX. Sus raíces más antiguas se encuentran en el siglo XVII en Inglaterra.

La confrontación del Parlamento y la Corona dio lugar a las formas embrionarias partidistas. En torno al Parlamento y para defender los intereses de la burguesía emergente se formó el grupo de los Whigs, que pugnaban por la tolerancia en materia religiosa y por un incremento en la participación política. En protección de los intereses reales se formó el grupo de los Tories; integrantes de la aristocracia y beneficiarios de la realeza.

⁵¹ Friedich, Carl Joachimin. Sección de obras de ciencia política.

La revolución Gloriosa trasladó el centro del poder de la Corona al Parlamento y éste se convirtió en el centro de batalla entre Tories y Whigs, que empezaron a funcionar como formaciones partidistas.

El surgimiento de los partidos políticos como actores en el escenario político está íntimamente ligado con el parlamentarismo como forma de gobierno. En las primeras asambleas parlamentarias se inició la formación de diputados unidos por su afinidad ideológica como cada uno de ellos contaba con simpatizantes y activistas que actuaban respectivamente en circunscripciones electorales; se produjo la unificación de los comités de campaña en concordancia con la unión de diputados en fracciones parlamentarias. Así, el aglutinamiento de un determinado número de miembros de una asamblea correspondía el agrupamiento de sus respectivos seguidores, que empezaron a formar organizaciones políticas estatales.⁵²

En los primeros días de la democracia representativa no era muy bien visto el espíritu partidista. No obstante esta tendencia, los partidos políticos irrumpieron en la vida política y se instalaron como un fenómeno característico del Estado occidental industrializado.

Maurice Duverger en su obra "Partidos Políticos"⁵³ menciona la influencia que presenta un partido a partir de las causas que le dieron origen.

Trata de explicar en primer término el nacimiento de un partido político a partir de los factores externos e internos que le dieron origen.

Cuando comenta que los partidos nacen de grupos parlamentarios, se habla de condiciones internas que dan origen al partido político, esto es, por razones regionales o locales. Por compartir una misma ideología o interés común, miembros de un partido se unen en pequeños grupos para expresar su opinión sobre problemas fundamentales de la política nacional.

También la creación de partidos de naturaleza interna tiene su punto de inicio en la creación de comités electorales, necesarios cuando un estado adopta el principio de sufragio universal después de vivir en un sistema de sufragio restringido, ya que la consecuencia de esto es el mayor número de personas que emitirán su voto, las cuales deben estar organizadas y canalizadas a ciertos candidatos y corrientes ideológicas y obtener con ello una segura elección, es decir, se forman grupos denominados comités electorales de la nueva masa electoral, con el fin de obtener sus preferencias en las elecciones.

Duverger expresa: *"una vez nacidas estas dos células madres, grupos parlamentarios y comités electorales, basta con que una coordinación permanente, se establezca entre estos y lazos regulares los que unan a aquellos, para que nos encontremos frente a un verdadero partido. "*

⁵² Duverger Maurice. Los Partidos Políticos. Fondo de Cultura económica. Séptima Reimpresión. México. 1980. Pp 16 y sigs. Citado por Eduardo Andrade Sánchez Op Cit Supra (48) pp 93.

⁵³ Duverger Maurice ídem.

De esta manera el grupo parlamentario se esforzaba por estrechar los vínculos con los comités electorales en virtud de ser estos, los determinantes para la futura renovación de su mandato.

El origen "externo" de los partidos políticos según Duverger, no se engendra en el seno de las estructuras parlamentarias o electorales; surgen de grupos y asociaciones sociales que intentan intervenir en la vida política en la vida de un Estado: sindicatos, sociedades mercantiles, iglesias y otro tipo de agrupaciones ya establecidas. Estas agrupaciones buscan a través de la lucha electoral y parlamentaria realizar sus fines políticos.

La diferencia entre los partidos políticos creados externamente con los de origen interno es su finalidad: el primero pretende a través de la creación del partido canalizar su opinión política. Los segundos buscan conquistar asientos en las asambleas políticas, y mantener los parlamentarios una hegemonía sobre el mismo partido.

En México, la evolución de los partidos políticos ha estado supeditado a la obtención del Poder Ejecutivo, más que a la integración del Parlamento.

Desde la época del México independiente, podemos observar formaciones políticas con ciertas plataformas e ideales con el objetivo de que uno de sus miembros ocupara el puesto supremo en el país.

Tal es el caso del partido iturbidista, que pretendía alcanzar el poder estableciendo una monarquía opuesta a la Corona española, o la presencia del grupo insurgente comandado por Vicente Guerrero que a la postre detentaría el poder público del Estado estableciendo la idea republicana. A partir de este momento, las agrupaciones políticas predominantes, los conservadores y liberales, se enfrascaron en una lucha por la supremacía del gobierno con el fin de responder a los intereses particulares de sus miembros.

Entre los objetivos de los federalistas estaban: Federalismo, abolición de los privilegios, supremacía de la autoridad civil, separación de la iglesia y el Estado o, al menos, el ejercicio unilateral del patronato por parte del Estado, secularización de la sociedad, ampliación de las libertades, gobierno mayoritario, etc.⁵⁴

Por su parte, los conservadores buscaban centralizar el poder, mantener los privilegios de grupos dominantes en la sociedad mexicana, entre ellos el Ejército y el alto clero y lograr la restricción de libertades.

Sin embargo, al consumarse la Independencia Nacional, los partidos políticos que participaron en la contienda por el poder y electorales de la época, aunque identificados con una plataforma ideológica, eran entidades inorgánicas, sin militancia, disciplina o jerarquía."⁵⁵

Una vez que triunfó la reforma liberal sobre la idea centralista y conservadora, proliferaron, en la naciente república disputas por obtener el poder, que la mantuvieron

⁵⁴ JESÚS REYES HEROLEES. Citado Por Burgoa Orihuela Op. Cit Supra (45)

⁵⁵ CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES COMENTADO. Secretaría de Gobernación. México.1991 Pp. 69

en constante inestabilidad a la par del divisionismo entre los integrantes del partido liberal.

Hasta la toma de posesión de la Presidencia de la República por el General Porfirio Díaz, se trató de unificar el partido liberal, pero todo intento acabó en fracaso y se acentuó el régimen dictatorial porfirista, "cuyos matices autocráticos trataron de justificar Emilio Rabasa y Justo Sierra. Se acalló toda lucha política mediante un estricto control centrado desde la cúspide, en la persona del presidente."⁵⁶

En consecuencia, el objetivo que perseguían las asociaciones políticas dentro de la clandestinidad era oponerse a la reelección de Porfirio Díaz en la Presidencia. Partidos como el Liberal Ponciano Arriaga y el Liberal Mexicano no sólo buscaban desterrar la reelección como sistema de sucesión presidencial, sino que plantean objetivos de carácter social, de beneficio de la colectividad en cuestiones de origen laboral.

Pero es hasta la organización del Partido Antirreleccionista, a cargo de Francisco I. Madero, que la estructura moderna del partido político en México se vislumbra. Se unen fuerzas antirreleccionistas para participar en las elecciones de 1910. La falta de respeto a la voluntad popular en dichas elecciones origina la caída del régimen porfirista y la subida al poder de Madero.

La inestabilidad política es manifiesta en el gobierno; la falta de mando y de poder desembocan en pugnas por obtener el liderazgo político en el país. Las nascentes facciones buscan imponerse a toda costa en el gobierno imperante, creando caos, rebeliones, motines, que fue el signo característico de las dos primeras décadas del siglo XX en México.

Era necesario unir todas las fuerzas de la revolución para conseguir la tan esperada estabilidad en las instituciones gubernamentales. Este proyecto dio origen al nacimiento del Partido Nacional Revolucionario, fundado el 4 de marzo de 1929, que tuvo como principio unificar todas las facciones en una acción para que el partido actuara como canalizador de los ideales que perseguían estos grupos.

Como menciona Burgoa, fue trascendente porque sirvió de ejemplo, en proyección futura, para la formación de otros partidos políticos llamados de oposición que se crearon con posterioridad.⁵⁷

La evolución de este partido (que en el régimen de Miguel Alemán adoptó el nombre de Partido Revolucionario Institucional) ha marcado el destino político en los últimos tiempos.

En oposición al PRI, se crean otros partidos políticos como el Partido Acción Nacional, el Partido Socialista, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido

⁵⁶ BURGOA ORIHUELA IGNACIO Op. Cit. Supra (45) Pp. 543

⁵⁷ Ídem Pp. 547

Verde Ecologista y el Partido del Trabajo, que buscan una transición democrática mediante una mayor participación de la ciudadanía en las elecciones ofreciendo posturas e ideologías que suelen ser adversas o antagónicas a las que entonces eran ofrecidas por el partido en el poder de ese entonces.

Cabe hacer mención que a partir del día 2 de julio del año 2000, el rumbo político cambió por completo en el país puesto que el Partido Acción Nacional, con Vicente Fox Quesada a la cabeza, logró derrocar al partido que mantenía hegemonía en el poder. Convirtiendo entonces al partido en el poder, en un partido de oposición que hasta entonces no logra redefinirse.

A su vez, los partidos de izquierda encabezados por el PRD (Partido de la Revolución Democrática) sufren un retroceso respecto de los comicios llevados a cabo en el año de 1988, provocando como consecuencia que se pierda el equilibrio que hasta entonces conservaban.

Podemos apreciar con esto que en el país hasta ahora sólo predominan tres fuerzas políticas reales, representantes de las corrientes políticas diversas, provocando con esto que dichas fuerza políticas se vean polarizadas.

Existen a su vez diversos partidos políticos que tienden a fusionarse o desaparecer respecto a los anteriores, pero que demuestran la pluralidad de ideologías y corrientes políticas que existen en el espectro político del país.

2.3.3. Características de los Partidos Políticos

Para Ignacio Burgoa, un partido político tiene las características siguientes que lo llegan a diferenciar de una simple expresión política: Lo humano, el ideológico, pragmático y el de permanencia; estructurados coordinadamente en una forma jurídica.⁵⁸

En cuanto al elemento humano, es obvio que sus integrantes sean los propios ciudadanos, cuyo número de participantes debe representar alguna línea importante dentro de la comunidad política. Se habla del elemento ideológico, esto es, que el partido tenga postulados, ideales y principios que conduzcan a la población a obtener sus fines y metas, logrando con ello el fortalecer las instituciones del Estado. Si una asociación política en vez de construir tiene postulados que contenga la violación al estado de derecho, no podrá ser considerado como partido. Los partidos políticos deben elaborar un plan para llevar a cabo sus objetivos; de esta manera podrá trabajar de forma organizada y en base a datos de la realidad de un Estado. Por último, los partidos políticos deben tener permanencia porque su labor trasciende a un momento electoral, es parte de un sistema político estable, por lo que su desaparición del escenario político quiere decir que ese partido no tuvo un arraigo entre los electores ni fue una opción viable para su preferencia.

⁵⁸ Ibidem 53

2.3.4. Sistemas de Partidos.

Los partidos no actúan aislados, ni de otros partidos ni en general del medio económico, político, social y cultural en el que se desenvuelven. Estas relaciones dan por resultado un esquema específico de actuación de los partidos en el marco político-social al que se le denomina sistema de partidos. En la politología contemporánea se suelen distinguir dos grandes grupos de sistemas partidistas, según que se basen en la competencia de varias formaciones políticas que se disputan el favor del electorado, o bien que admitan solamente la existencia de una agrupación política que por definición representa los intereses de toda la colectividad nacional. A los primeros se les denomina sistemas competitivos y a los segundos sistemas no competitivos.

2.3.4.1. Sistemas Competitivos.

Como ya se indicó, estos sistemas se identifican por el hecho de que suponen un juego en el que intervienen diversos partidos disputándose los votos de la ciudadanía. La competencia entre las agrupaciones partidistas presenta diversos grados que dan origen a una subclasificación cuyo punto de referencia es el número de partidos que intervienen en la contienda. Debe aclararse que aunque los nombres que se asignan a los diversos sistemas competitivos se basan en un criterio cuantitativo, lo cierto es que cada sistema refleja rasgos cualitativos que lo definen y que producen como resultado un conjunto de fuerzas efectivas que son las que se toman en cuenta para la clasificación, con independencia del número de partidos que formalmente existan.

Considerando una escala de competitividad decreciente, Roger Gerard Schwartzberg, profesor del Instituto de Estudios Políticos de París, propone la siguiente clasificación de los sistemas competitivos:

2.3.4.1.1. Sistemas Multipartidistas

El multipartidismo supone la existencia de tres o más partidos políticos con capacidad de lograr una participación más o menos importante en el seno de la representación nacional.

Además el multipartidismo puede verse incentivado por el tipo de sistema electoral que adopta un país. Al respecto, Duverger planteó en su obra “Los Partidos Políticos”, las que denominó leyes sociológicas fundamentales a través de las cuales relacionó el sistema electoral con el de partidos, indicando en primer término, que el escrutinio mayoritario a una sola vuelta da como resultado el bipartidismo, que la representación proporcional origina un sistema de partidos múltiples y que el escrutinio mayoritario a dos vueltas da como origen un multipartidismo atemperado por la formación de alianzas.

El multipartidismo es un fenómeno que se presenta en muchos países europeos, particularmente en Italia; país que puede ser empleado como ejemplo clásico de este sistema.

2.3.4.1.1.1. Multipartidismo Puro (multipartidismo integral).

Donde varios partidos con fuerzas similares se disputan al electorado -como es el caso del sistema italiano-, y en el que se producen varios efectos que no siempre son favorables para la estabilidad de un sistema.

2.3.4.1.1.2. Multipartidismo Atenuado.

Se presenta en aquellos que si bien existen numerosos partidos políticos, estos suelen integrarse en coaliciones sólidas por virtud de las cuales se forman dos grandes bloques que permiten resolver algunos problemas que puede traer el multipartidismo integral. Un ejemplo clásico -en este caso- es el de Francia en donde se presentan cuatro bloques bien definidos.

2.3.4.1.2. Sistemas Bipartidistas.

Estos sistemas se producen en países en que, por su experiencia histórica, se llegan a unir numerosos grupos de interés en torno de dos corrientes políticas principales que se organizan como partidos y que enfrentan corrientes antagónicas fundadas en dos visiones distintas de la sociedad (liberales contra conservadores; burgueses contra proletariado).

El bipartidismo ofrece no sólo dos opciones perfectamente definidas para el electorado, sino que, además, plantea la posibilidad de que dos grupos se alternen las posibilidades gubernamentales.

2.3.4.1.3. Sistemas de Partido Dominante.

Estos sistemas se caracterizan por el predominio de un partido sobre los demás existentes en un país.

Los sistemas de partido dominante se caracterizan, según Schwartzberg,⁵⁹ por el hecho de que un partido político obtiene durante un largo periodo de tiempo una constante ventaja electoral sobre los demás participantes. Aunque no alcance la mayoría absoluta de los sufragios, su condición de partido que cuenta con una considerable mayoría relativa de los sufragios le permite prácticamente determinar la orientación del gobierno.

2.3.4.1.4. Sistemas de Partido Ultra Dominante.

El sistema de partido ultra dominante suele caracterizarse por la existencia de un partido que logra obtener regularmente la mayoría absoluta de los sufragios.

⁵⁹ ANDRADE SÁNCHEZ, Op Cit. Supra 1

Suelen existir partidos de oposición que, aunque tengan el carácter de meros partidos de expresión, aglutinan fuerzas considerables que tienen una efectiva capacidad de hacer escuchar sus puntos de vista y constituyen un mecanismo de control y acción de opinión pública con respecto a las medidas tomadas por el partido mayoritario.

Podemos mencionar como ejemplo: Partido del Congreso de la India, que logró controlar el poder de ese país desde su independencia hasta el año de 1977.

2.3.4.2. Sistemas No Competitivos.

Los sistemas no competitivos se caracterizan por la prohibición formal de la actuación de toda agrupación política que no sea aquella que sea admitida por el Estado. En realidad, en los sistemas no competitivos encontramos la figura del partido único. Sin embargo, esta exclusividad de actuación de un partido puede estar motivada por diversas razones sociales y puede intentar alcanzar distintos objetivos; de ahí que se establezca una diferenciación de los sistemas no competitivos, distinguiendo entre sistemas de partido único revolucionario y sistemas de partido único conservador.

El modelo clásico del sistema de partido único revolucionario es el de los países comunistas. En este sistema se parte de la idea de que los partidos son representaciones de clase, y dado que la finalidad del régimen comunista es la supresión de las diferencias clasistas, al desaparecer las diferencias de clase, el pluripartidismo no solamente es imposible sino inútil, y así el "sistema de una sola clase" debe corresponder necesariamente a la idea de un partido único.

En los sistemas de partido único conservador, el partido se propone conservar un orden de cosas, en ocasiones bajo el disfraz de un propósito de cambios. El sistema clásico de este tipo de partidos es el adoptado en los partidos fascistas desarrollados en Italia y en Alemania entre 1920 y 1945.

2.3.5 Tipos de Partidos Políticos

2.3.5.1. Partidos de Clase y Pluriclasistas

A partir de su conformación podemos plantear una primera clasificación de los partidos: partidos de clase y partidos pluriclasistas. Los partidos de clase buscan representar los intereses de una sola clase social entre la cual reclúan a sus partidarios y reclaman el poder para los pertenecientes a dicha clase social con exclusión de las demás.

Los partidos pluriclasistas por su parte, tratan de conseguir a sus partidarios entre diversas clases sociales, las cuales se identifican por propósitos comunes y comparten ideas similares con relación a los problemas nacionales.

2.3.5.2. Partidos de Conformación Directa y de Conformación Indirecta.

Tanto los partidos de clase como los pluriclasistas tienen íntimas relaciones con organizaciones sociales. Estas relaciones sociales pueden desenvolverse de distintas maneras. Cuando el partido admite en su integración a organizaciones completas, estamos en presencia de partidos de conformación indirecta. Esto se debe a que la relación entre el partido y sus miembros individuales se realiza de manera indirecta a través de una organización intermedia. El individuo pertenece indirectamente a un partido político, al cual se encuentra afiliada dicha organización.

Cuando los partidos sólo admiten adhesiones individuales se denominan partidos de conformación directa. En ellos las organizaciones no se afilian con el carácter de tales, sino que cada individuo debe manifestar libremente su intención de afiliarse al partido.

Debemos de decir que en la práctica dichos partidos no se dan de forma pura y hay muchos de conformación mixta que admiten las dos formas de conformación señaladas.

2.3.5.3. Partidos de Cuadros, Partidos de Masas y Partidos de Electores.

La conformación de los partidos también se encuentra determinada por la actitud de la dirección de los mismos en cuanto al número y características de sus miembros. Así, en la doctrina se habla de partidos de cuadros y partidos de masas.⁶⁰ También se utiliza la terminología de partidos de armadura para los primeros, y partidos de membresía para los segundos.

Los partidos de cuadros o armadura aparecen primero y se sustentan en las características de sus miembros procurando que sean personas conocidas por su labor en un campo específico y, de preferencia, con un nivel de ingresos medio o superior. Estos partidos no buscan afiliar a una gran cantidad de personas sino que tratan de atraer votos a través de las personalidades que los conforman, de entre las cuales se encuentran sus candidatos. Su actividad se reduce propiamente a los períodos electorales.

Los partidos de masas o membresía, por el contrario, intentan reclutar gran cantidad de miembros, si es posible a través de la afiliación indirecta, ya explicada. Animados por una ideología específica, buscan difundirla entre sus seguidores y por ello su actividad adquiere mayor permanencia y no se limita a la lucha electoral.

Esta clasificación dual fue modificada por Jean Charlot,⁶¹ quien introduce una tercera categoría a la que denomina partidos de electores, que no son ni partidos de cuadros ni partidos de masas. Estos partidos de electores o partidos de atracción, como prefiere llamarles Schwartzberg, no tienen las características de militancia típicas de los partidos de masas y su estructura es más bien oligárquica, aunque su membresía es mayor que la de los partidos de cuadros y su preocupación principal es atraer a un gran

⁶⁰ Duverger Maurice. Op. Cit. Supra (52)

⁶¹ Cita de Andrade Sánchez, cuya cita es obtenida de Schwartzberg, Roger-Gerard Sociologie Politique. Edition Montchrestien. Collection Université Nouvelle. París. 1977 pgs. 515 y 518.

número de electores mediante consignas que no reflejen un gran compromiso ideológico y que puedan resultar atractivas a una gran parte de la población.

2.3.6. Funciones y Fines de los Partidos Políticos.

2.3.6.1. Funciones

La función que cumplen los partidos políticos en un Estado democrático es de ser instrumento de expresión y canalización de las demandas ciudadanas a la autoridad.

Sartori, expresa: "Los partidos se convirtieron en el medio de expresión a lo largo del proceso de democratización de la política."⁶²

De esta manera, el partido político es un vehículo por medio del cual se manifiestan ideas, intenciones y anhelos de la población a sus dirigentes; además permite la comunicación entre los gobernantes y los gobernados. Este concepto se puede desarrollar más y decir que el partido político cumple con la función de expresar la exigencia comunitaria pero con la fuerza y presión suficiente para lograr que el gobernante realice las peticiones del pueblo. El respaldo de una organización política a una posición de los gobernados es más impactante que la expresión aislada de unos cuantos.

Es obvio reconocer la importancia que tiene el partido político en esta función, y que estos ideales no queden en manos de los grupos de presión en virtud de que serían banderas para lograr sus fines aun sobre el orden jurídico estatal.

Otra función que cumplen los partidos es el de ser catalizador de las presiones que vierte la población. "Los partidos también forman y manipulan la opinión"⁶³; es decir, preparan a sus miembros y a la población en general para que se muevan de acuerdo a sus intereses y a los objetivos que persiguen.

Un partido político debe de recoger las peticiones de la ciudadanía y canalizar aquellas que tengan relevancia para el plan pactado por el partido, a las estrategias y programas que proclaman, que siempre deben ser constructivas para el beneficio de la colectividad.

Si el ciudadano no logra canalizar su expresión por una opción de un partido político, lo hará a instancia de otro que si se lo permita; esto ocurre solamente en los países con el sistema de partidos y no donde existe el partido - estado.

Esta función de comunicación política que distingue a los partidos políticos da pauta a establecer su importancia en un proceso de elección, porque además de ser el medio de expresión de los ciudadanos hacen posible el acceso de estos al poder.⁶⁴

⁶² Sartori Giovanni. Partidos y Sistemas de Partidos. Alianza Editorial. Segunda Edición. Madrid. 1992. Pp 55

⁶³ Ibídem Pág. 57

⁶⁴ Carballo Balvanera Op. Cit. Pp 212

Así, cumplen con su misión de llevar a los congresos o parlamentos a los ciudadanos que representarán a la población de un Estado.

El Estado, en su estructura política establece un sistema de partidos para que exista un libre juego de las distintas corrientes de opinión en una elección. Se busca a través de estos conductos lograr la mayor participación ciudadana en los comicios, donde sus intereses estén cabalmente representados.

El número de partidos existentes en un país no dará referencia de cómo opera el sistema político en ese lugar: "Para empezar el número de partidos indica inmediatamente, aunque sea sólo de modo aproximado, una característica importante del sistema político; la manera en que está fragmentado el poder político o no lo está, disperso o concentrado."⁶⁵

Para tomar un criterio como el anterior no sólo se debe considerar el número de partidos que constituyen el sistema, también es necesario cuidar que se tomarán en cuenta la representatividad de la población y el carácter competitivo entre los individuos.

También podemos hacer referencia al ordenamiento fundamental de nuestro sistema jurídico que establece la forma en que funcionan, estructuran y qué fines tienen los partidos políticos en nuestro sistema político.

2.3.6.2. Fines de los Partidos Políticos.

Los fines que deben seguir los partidos políticos de acuerdo a nuestra Constitución Federal en su artículo 41, son:

Promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideales que postulan y mediante el sufragio universal, libre secreto y directo.

Para cumplir estos fines los partidos políticos buscan espacios dentro de los medios de comunicación, de acuerdo a los términos y formas que establezca la ley.

Por último, se reconoce el derecho de los partidos políticos en las elecciones de carácter municipal y de las entidades federativas.

De esta manera no podemos negar la presencia de los partidos políticos en el desarrollo de las elecciones en nuestro país. Su actuar en las campañas políticas es el factor determinante para establecer los métodos y sistemas electorales sin olvidar que los verdaderos eslabones de la cadena electoral son los ciudadanos.

⁶⁵ Sartori Giovanni Op. Cit. Supr. (22)

2.3.7. Papel de los Partidos ante la Crisis de la Democracia Representativa

1.- Los partidos son producto de la historia y podrán sobrevivir en la medida que tengan funciones específicas dentro del sistema político.

2.- La crisis de la democracia representativa en tanto un sistema elitista; o como lo decía Manin, un sistema aristocrático, radica primordialmente en el uso que hace la ciudadanía para legitimar poder público sin la posibilidad de justificarlo posteriormente. Shumpeter decía que más bien estábamos ante una oligarquía competitiva. Esto supone que somos gobernados por otros que nosotros elegimos y reemplazamos mediante nuestros votos ante la permanente disyuntiva de comprobar o no si realmente representan a quien lo eligió.

3.- Los partidos políticos son instituciones que tienen razón de ser en cuanto son capaces de garantizar la estabilidad democrática del Estado y asegurar que la fuerza instituyente de la democracia tendrá el espacio necesario para su expansión y renovación constante.

4.- El futuro de los partidos políticos depende de la habilidad con la que recuperen su capacidad de actores en el proceso instituyente de la-democracia.- Si se limitan como hasta ahora a incidir estrictamente en la democracia instituida y se preocupan de manera exclusiva por la organización de procesos electorales, poco tendrán que ofrecer a la ciudadanía y su existencia será prescindible para la democracia.

5.- Los partidos en la actualidad no crean condiciones para hacer público el debate ni son capaces de generar formas operativas y eficientes para resolver la tensión entre lo individual y lo social. Sus funciones sociales y sus funciones institucionales se encuentran disociadas y en algunas ocasiones antepuestas. Los partidos limitan brutalmente sus actividades a la técnica de reclutamiento y selección de élites.

6.- Los cambios del Estado, ya sean funcionales o conceptuales, tienen repercusiones inevitables en los partidos políticos. Por lo tanto, es de suponer que ante la crisis del Estado nación, el agotamiento del estado de bienestar, la globalización de la economía y la internacionalización de la sociedad civil los partidos políticos no pueden permanecer estáticos. La crisis del Estado Nación, operativa y legítima, impacta en la misma medida el estado de los partidos políticos. La aparición de organismos de representación supranacionales y su presencia en el ámbito de la regulación, en la definición de programas políticos y políticas públicas, también repercuten en los partidos políticos.

7.- Los partidos para poder garantizar su existencia en el plano político necesitan apoyarse en mayor medida en las Organizaciones No Gubernamentales, así como en los movimientos sociales. Debido a su independencia con respecto a la esfera gubernamental atraen más afinidades sociales de grupos concretos de la sociedad. El poder político de estas organizaciones radica en su fuerza para hacer política desde la sociedad y con ello confirman que la política por definición no puede ser sólo institucional. Además, contrariamente a los partidos, éstas pueden concentrarse en torno a objetivos sumamente precisos; su eficiencia en ese sentido es exponencialmente superior a la de muchos partidos políticos.

Con esto podemos ver entonces que para que un partido o los partidos se encuentren vigentes en la sociedad tienen que apoyarse en la sociedad y en sus demandas de tal forma que sean un apoyo para la misma. Entonces una buena forma es utilizando los grandes canales de comunicación y de esta manera lograr recuperar y prevalecer en el tiempo.

2.4. Derechos Políticos.

2.4.1. Qué son los Derechos Políticos.

Para Ulises Schmill Ordóñez, los derechos políticos son aquellos que otorgan al titular de los mismos una participación en los procesos formativos de la voluntad estatal.⁶⁶

Del concepto antes anotado, podemos deducir que tiene un derecho político aquel individuo que llegado el momento de las elecciones, puede ocurrir a expresar su voluntad por medio del sufragio en beneficio de cierto candidato para ocupar los puestos que la propia Constitución establece sean de elección popular.

Los derechos políticos no son lo mismo que los derechos humanos. Estos últimos podemos definirlos como el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todos ellos, que reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente.⁶⁷

2.4.2 Clasificación de los Derechos Políticos.

Existen en la democracia dos tipos de derechos políticos:

1. El de los electores, manifestado por la aptitud de designar a quienes serán titulares de los órganos supremos del Estado.
2. El de los elegidos, para participar con voz y voto en un ambiente de plena libertad en las tareas que deben de realizar para cumplir, según su función, con los imperativos constitucionales.

El derecho público del individuo de manifestar su voluntad mediante el voto, se denomina sufragio.

El artículo 35 constitucional en la fracción primera, establece como prerrogativa del ciudadano el votar en las elecciones populares.

⁶⁶ Schmill Ordóñez Ulises. El sistema de la Constitución Mexicana. Editorial Porrúa. México. 1971. Pp 130.

⁶⁷ Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H. Pág. 163.

2.4.3. Diferencias entre Derechos Políticos y Derechos Humanos.

DERECHOS HUMANOS.

- Son un límite que la Constitución impone a la actividad del Estado y que obra a favor del individuo.
- Son concedidos al hombre por su calidad tal.
- Son un límite permanente.
- Es un derecho incondicionado.

DERECHOS POLÍTICOS.

- Son una facultad que la Constitución concede al ciudadano para que participe en la vida pública del país.
- Se concede sólo al ciudadano.
- Es una facultad ocasional en cuanto que en ocasiones se limita a los periodos electorales.
- Está condicionado por la concurrencia de la circunstancia en la que el mismo pueda ser ejercido.

2.5. El Sufragio.

El diccionario lo define: "*Voto: parecer o dictamen explicado en una congregación o junta en orden a la decisión de un punto o elección de un sujeto: y el que se da sin fundarlo, diciendo simplemente un sí o un no, por medio de papeletas, bolas, etc.*"⁶⁸

Podemos pues decir que el sufragio es el medio a través del cual manifestamos nuestra decisión para quien ha de ocupar algún cargo público, sin necesidad de dar cuenta de la misma. Así pues, podremos manifestar nuestra determinación de acuerdo a distintos factores entre los que contarían, en dado caso, nuestra inclinación ideológica, nuestras necesidades, nuestros anhelos e incluso la simpatía por algún candidato en específico.

2.5.1. Concepto

El sufragio es el mecanismo que permite al pueblo de un Estado el ejercicio de su soberanía para elegir a las personas que realizarán las funciones de gobierno.

Nos dice Eduardo Andrade⁶⁹ en su obra que Sufragio es, en síntesis, el derecho de participación electoral, es decir, la posibilidad de participar en la decisión que habrá de tomarse por medio de las elecciones.

⁶⁸ Diccionario Hispanoamericano. T. XX. Pp 227, citado por Citlallin Bati;de de Dios Calles, en la Memoria del Congreso Internacional de Derecho Electoral. T I . Compilado por J. Jesús Orozco. México 1999 .Pp 149.

⁶⁹ Andrade Sánchez Op. Cit. Pp. 168 Supr. (48)

Esta posibilidad, que no se concede a todos los habitantes de un Estado, a veces se otorga a quienes viven en el extranjero, mediante los votos por correo. Por su parte, según Tena Ramírez "es la expresión de la voluntad individual el ejercicio de los derechos políticos".

Desprendiéndose de esta definición, por deducción podemos decir que nuestra forma de expresar nuestros derechos políticos, es decir, la posibilidad de votar y ser votado, es mediante el sufragio emitido durante las elecciones; entonces podemos afirmar que el sufragio es una condición para poder manifestar nuestra voluntad política.

Es además una prerrogativa que se encuentra consagrada en el artículo 35, en sus fracciones Primera y Segunda de nuestra Carta Magna, que a la letra dice:

ART: 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares.
- II. Poder ser votado en todos los cargos de elección popular y nombrado en cualquier otro empleo o comisión teniendo las cualidades que establezca la ley.

Entonces, para poder legitimar los cargos de elección popular se requiere que la mayoría de la población lo realice mediante mayoría que solamente puede ser obtenida mediante las elecciones en las cuales sea manifestada la voluntad popular.

2.5.2. Formas del Sufragio a través de la Historia.

2.5.2.1. Sufragio Restringido.

Es aquél que se concedía sólo a quienes cumplen con ciertos requisitos de fortuna, de educación o de sexo. En la actualidad ha sido desterrado como práctica abierta pero en el pasado sirvió para excluir de la función electoral a grandes grupos de la población. Según el tipo de restricciones se divide en sufragio censitario, sufragio capacitario y sufragio masculino.

- **Sufragio Censitario.-** Es aquél que exige determinadas condiciones económicas como la obtención de un mínimo de ingresos o la propiedad territorial. El argumento de esta restricción descansaba en el hecho de que quienes contribuían de alguna forma importante en el sostenimiento del Estado podían participar en la elección de los gobernantes.
- **Sufragio Capacitario.-** Se denomina así porque se funda en un requerimiento de capacidad intelectual para poder participar. Dicha capacidad se medía por el grado de instrucción, y sirvió, en algunas partes, para ampliar el régimen del sufragio censitario, permitiendo a personas que no tenían un grado de solvencia económica exigido, pero que gozaban de prestigio intelectual, que intervinieran en el proceso electoral. En otras partes se utiliza para evitar que los analfabetas puedan votar.

- **Sufragio Masculino.-** Consiste en limitar la participación electoral sólo a los varones; en términos generales. Los autores no lo consideran una forma de sufragio restringido, probablemente porque la exigencia de carácter económico que impedía la universalización del voto o sufragio constituía un obstáculo que se consideraba eliminado si todos los hombres, en sentido estricto, podían acceder al proceso electoral. Por otra parte, existía la mujer que siempre permanecía al margen de todo proceso electoral, o le otorgaba al hombre la representatividad de su opinión. El reconocimiento del derecho de la mujer a intervenir en las elecciones ha sido gradual. El primer lugar en donde se implantó el voto femenino fue el estado norteamericano de Wyoming, en 1890. Gran Bretaña lo admitió en 1918; Francia en 1944; México en 1953 y, curiosamente, Suiza en 1971.

2.5.3. Sufragio Universal.

Se llama Sufragio Universal al que tiende a conceder la posibilidad de intervenir en las elecciones a un número cada vez mayor de personas, reduciendo al mínimo las restricciones y, sobre todo, haciendo que éstas se refieran a características intrínsecas del individuo y no a la posesión de bienes o conocimientos. La universalización es una tendencia general en el mundo moderno; sin embargo, siempre existen unos criterios restrictivos que se aplican mediante el señalamiento legal de ciertos requisitos.

2.5.4. Notas Características del Sufragio en la Actualidad.

El sufragio en la actualidad, y según el artículo 41 de nuestra Carta Magna, tiene las siguientes características:

- Universal
- Libre
- Secreto
- Directo

Se dice que el sufragio es universal cuando el ejercicio de este derecho se concede a todos los ciudadanos sin restricciones ni exclusivismos.

Sin embargo, la aplicación literal del término Universal no se adecúa a la realidad, en donde sólo existe la minoría de la población de un Estado en aptitud de ser electo o puede elegir a la persona que detendrá el poder público.

Otra de las características del sufragio en el sistema político mexicano es que debe de ser libre. Según Carballo Balvanera⁷⁰ se da este supuesto cuando se emite el voto "libre de presiones sobre el votante, con el fin de obtener las más pulcra y espontánea manifestación política de éste."

⁷⁰ Carballo Balvanera Luis. "II Congreso Internacional de Derecho Electoral". Tendencias Contemporáneas del derecho electoral en el mundo. El sistema electoral de la Constitución Mexicana. Pág. 217.

La persona no debe de estar bajo ninguna clase de coacción al momento de votar. En este caso, se reconoce al ciudadano su libertad de elegir a quien considere pertinente para ocupar el cargo de representante popular, se protege la voluntad del individuo evitando que su manifestación sea viciada por presiones físicas o morales y marquen parcialidad en el proceso electoral.

Otra característica que es de suma importancia, y que garantiza la independencia del votante, es que éste es secreto. Esta manifestación consiste en que el sufragante no da a conocer públicamente el sentido de su voluntad al momento de sufragar.

Mediante esta característica lo que se busca es proteger al votante para evitar represalias con motivo de su preferencia electoral.

De esta manera el ciudadano es el único que conoce por quién votó, y esto se da en el preciso momento en que se emite el sufragio porque antes o después de ser emitido dicho voto el sufragante puede mencionar públicamente cuál es su preferencia en los comicios electorales, pero nadie sabrá efectivamente por quién votó.

En México, para lograr la eficacia de la cualidad secreta del voto, la realiza en un proceso electoral donde el ciudadano sufraga de manera escrita, y no verbal, a través de una boleta electoral en una caseta cerrada y apartada de la vista de los demás, depositando personalmente su voto en la urna.

El sufragio debe de ser directo. Como regla general el sistema político toma esta cualidad del sufragio: "Que el voto sea secreto garantiza apego y respeto de la decisión de cada votante e impide que ésta sea modificada por el criterio de un intermediario".⁷¹

Entonces podemos decir que el sufragio directo es aquel cuando los ciudadanos deciden sin intermediarios, quiénes serán sus representantes.

El artículo 81 de la Constitución Política de nuestro país reafirma este principio al sustentar que la elección del presidente de la república será directa y en los términos en que disponga la ley electoral.

También para la elección de los integrantes del Congreso de la Unión, esto es, los diputados y senadores, su elección será directa por los ciudadanos sin instancias intermedias entre el que elige y el que es elegido, de conformidad al artículo 52 constitucional según el principio de mayoría relativa para 300 diputados y 200 senadores mediante el principio de representación proporcional. En cuanto a los senadores, estos serán electos 2 por cada estado, y en el Distrito Federal por el principio de mayoría relativa y uno por el principio de primera minoría, tal y como lo establece el artículo 56 constitucional.

Por lo expuesto, corresponde a los ciudadanos designar a las personas que ostentarán los cargos de representación popular de manera directa.

Por otra parte, se habla de voto personal, cuando el ejercicio del mismo corresponde a cada individuo de manera particular. Esta forma de expresión electoral es

⁷¹ Ibidem

la que tiene vigencia en nuestro sistema político, y de esta manera se pretende evitar el voto corporativo, que consiste en el otorgamiento de representación política a grupos de presión, tales como: sindicatos, asociaciones de empresarios, obreros, ejército, entre muchos más; los cuales emiten su voto bajo una misma consigna, en atención a los intereses de la agrupación a la cual pertenecen.

En cuanto hablamos de que el voto es intransferible, este tiene afinidad con el procedimiento que se sigue en la asignación de curules previamente establecidas. De esta manera, el ejercicio del voto no se transfiere a otros candidatos, sino que se adoptará la forma de asignación conforme a las reglas ya existentes.

Como se ha apuntado con anterioridad el sufragio cumple con una función importante en el desarrollo de la vida democrática de un Estado: ser el instrumento mediante el cual la población hace eficaz el ejercicio de la soberanía, participando en la integración del poder público y en sus funciones orgánicas.

Sin embargo, no todos los integrantes de un Estado tienen intervención en la emisión del voto, ni tampoco la oportunidad de ser postulado a un cargo de representación popular, y aunque todos están sometidos a la voluntad y poder del Estado, sólo algunos tienen la posibilidad de hacerlo.

2.5.5. Sujetos del Sufragio.

En términos generales, tenemos dos sujetos del derecho electoral o más bien dicho del sufragio, que son a saber: el sujeto activo, siendo aquél que emite el voto para elegir a un determinado candidato; siendo éste el sujeto pasivo de las elecciones, ya que es quien se postula para determinado cargo de elección popular y es sobre quien recae la decisión o manifestación de voluntad del elector o sujeto activo del sufragio.

Al respecto, nos comenta Antonio De Cabo de la Vega:⁷² "Se entiende por sujeto activo del sufragio a las personas capacitadas para participar en la designación de los representantes, es decir, aquellos encargados de pronunciarse a favor de uno o algunos de los candidatos a la elección. En el momento actual, la condición de elector corre paralela, en términos generales, a la de ciudadano, ya que es precisamente esta condición de ciudadanía de cuerpo electoral la que otorga su carácter político a la elección".

En cuanto al derecho pasivo, este mismo autor señala que: el derecho pasivo del sufragio o derecho a ser elegido representante en unas elecciones, aparece, igualmente, estrechamente ligado a una determinada concepción de la representación. Y, precisamente, porque se esperaba de los elegidos unas cualidades que los electores no tenían, se les exigía y aún se les exigen, condiciones distintas y más estrictas que las que se exigen para el sufragio activo.

La inelegibilidad constituye un impedimento jurídico al ejercicio del mandato: convierte en absolutamente nula la elección del candidato. Por el contrario, la incompatibilidad no es un obstáculo para la validez de la elección: se limita a imponer

⁷² DE CABO DE LA VEGA ANTONIO. El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación. UNAM. 1994. México. Pp. 66 y siguientes.

al parlamentario tras su elección, una elección entre sus ocupaciones y su mandato. Se trata pues de saber si la obligación de optar es anterior o posterior a la elección.

Cabe mencionar que los requisitos que se exigen para efectos de ser sujeto pasivo del sufragio dependerán del cargo que se persigue y de las condiciones en las que la elección se presente, y dichos requisitos atienden a diversos aspectos tales como la edad, la residencia, el tiempo de residir en determinado lugar, entre otros.

2.5.6. Requisitos Necesarios para el Sufragio.

Como podemos apreciar, el derecho al sufragio no es general, es decir, no todo el conglomerado integrante de un Estado puede ejercitar este derecho ya que es objeto de ciertas restricciones que se encuentran contempladas en la ley, entre las que podemos encontrar aquéllas que se refieren a la ciudadanía, la edad, la capacidad, el domicilio, la dignidad y la lealtad. Dichos requisitos son condiciones mediante sin las cuales no se encuentra en posibilidades el sujeto activo del sufragio para poder emitir el mismo.

A continuación se desarrolla cada una de las restricciones o requisitos señalados en la ley.

2.5.6.1. Ciudadanía.

En primer lugar, el ciudadano, como lo explica Luis Carlos Sachica, es "el hombre político, el hombre en función del gobernado, y de influyente sobre el gobierno o gobernante, o co-gobernante de su ciudad. El hombre fuera de lo doméstico, de lo particular, en el campo de lo público, de lo general, de lo común en que esta interrelacionado".⁷³

Se desprende de esta definición la función pública que desempeña el ciudadano, no sólo para influir en el poder público sino también para formar parte de él como coadyuvante en la función pública.

De esta manera, el Listado debe procurar los lineamientos fundamentales para que los integrantes de cualquier comunidad política desempeñen sus derechos políticos.

Resulta necesario y complementario distinguir a aquellas personas que se encuentran capacitadas para ejercer dichos derechos, en particular el del sufragio, con aquellas que no tiene dicha capacidad.

Siendo que esto no se contraponen a los postulados democráticos de igualdad y libertad de los individuos de formar parte del gobierno y poder emitir sus votos en una elección (sufragio activo), siempre y cuando esté al alcance de todos los individuos el poder en un momento dado de ejercer el sufragio y la no exclusión de los que tengan capacidad de ejercitar dicho derecho.

⁷³ Sachica, Luis Carlos Op. Cit. Pp 20 Supr.(7)

Con lo anterior se pretende dar igualdad política a todos. Como menciona Tena Ramírez: "consiste en la identidad sustancial entre gobernantes y gobernados".⁷⁴

Esto quiere decir que una persona que no tenga capacidad de ejercer ese derecho en un momento dado podrá ejercitarlo en el momento que tenga dicha capacidad estando en un plano de igualdad con los otros miembros de la comunidad.

La ciudadanía se exige como requisito para poder intervenir en las elecciones, dado que se estima que las decisiones políticas sólo corresponden a los nacionales y, de entre ellos, a quienes han adquirido condiciones para participar en la vida política del país, de acuerdo a lo que dispongan las leyes.⁷⁵

En nuestro sistema jurídico, los requisitos para ser ciudadano se encuentran contemplados en el artículo 34 de la CPEUM, el cual establece, que: son ciudadanos mexicanos, los varones y mujeres que teniendo la calidad de mexicanos reúnan los siguientes requisitos; además de tener un modo honesto de vivir y que hayan cumplido 18 años al momento de la elección.

Entonces, de la masa poblacional del Estado se reduce una parte que tendrá reconocida su calidad ciudadana, de otra que no está en aptitudes de alcanzar dicha condición; como los extranjeros o los menores de 18 años.

Los ciudadanos, según el artículo 35 del ordenamiento legal en cita, tienen las siguientes prerrogativas:

1.- Votar en las elecciones populares.

2.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las cualidades que establezca la ley.

De esta manera, el ciudadano es el que puede intervenir en la integración de los poderes emitiendo su voto y ser designado a ocupar un lugar dentro del gobierno, siempre y cuando se cumplan con los requisitos legales.

También cabe mencionar que la misma Constitución Federal establece como obligaciones de los ciudadanos el votar en las elecciones populares del distrito electoral que le corresponde y desempeñar los cargos de representación popular en los distintos niveles de gobierno.

2.5.6.2. Edad.

Se considera que el individuo tiene discernimiento para participar en los asuntos electorales a partir de determinada edad. Es frecuente que la edad mínima coincida con la mayoría de edad que establece la legislación civil. No obstante, no es difícil que en el futuro se reduzca la edad para poder votar.

⁷⁴ Tena Ramírez. Op. Cit. Pp 92 y 93 supr.

⁷⁵ ANDRADE SÁNCHEZ EDUARDO Op Cit. Pp 171 y sigs. Supr. (48)

En nuestro país, la edad mínima para poder votar es la de 18 años cumplidos. Ya que una vez que se cuenta con la mayoría de edad se considera que ya se es ciudadano en virtud de que ya se tiene la capacidad de querer y entender la conducta propia.

2.5.6.3. Capacidad.

Además de ser ciudadano y contar con la edad, se requiere no encontrarse en estado de incapacidad por enfermedad, por ejemplo, ser sujeto de interdicción judicial, ser ebrio consuetudinario o toxicómano, entre otras.

2.5.6.4. Domicilio.

Las legislaciones electorales exigen estar domiciliado, esto es, residir permanentemente en la circunscripción electoral que le corresponda, para efectos de la elección. Este requisito es indispensable para inscribirse en el padrón o censo electoral y permite vincular al elector con las autoridades que habrá de elegir, las cuales corresponderán al área donde tiene su domicilio. Ocasionalmente, si se encuentra fuera de su circunscripción correspondiente, en este caso se le permite emitir su voto por autoridades que corresponden dentro de un área mayor; siempre y cuando el votante se encuentre dentro de ella.

2.5.6.5. Dignidad.

Este requisito se liga a la idea del merecimiento de participar en la decisión colectiva electoral. Las normas de cada país señalan cuáles son las razones por las que no se es digno de intervenir en el proceso electivo, las cuáles normalmente están ligadas a infracciones del orden jurídico del ramo penal.

2.5.7. Tipología del Sufragio de acuerdo con la Forma de Emisión.

De acuerdo a la forma en que el sufragio es emitido se puede clasificar en sufragio directo, indirecto y a su vez, y atendiendo a otro criterio, también puede ser clasificado en sufragio público y sufragio secreto.

Al respecto, nos establece Andrade Sánchez⁷⁶ en su obra, que otra importante distinción en materia de sufragio es la que establece diferencias entre sufragio directo y sufragio indirecto. El directo es aquel que permite que principalmente la expresión de la voluntad ciudadana decida, sin intermediarios, quiénes serán los gobernantes. Esto quiere decir que el sujeto de este derecho sabe que su voto influirá de manera directa en las personas que ha de elegir de autoridades.

⁷⁶ Ídem

El sufragio indirecto consiste en que el sufragante no vote directamente por quienes aspiran a ocupar un cargo de elección popular, sino por un elector intermedio, quien a su vez emitirá su voto de manera definitiva.

En la actualidad, la fórmula más utilizada es la del sufragio directo, sin embargo, en los países cuyo sistema legislativo es el parlamentario vemos que existe una pluralidad de partidos, y al no existir una mayoría totalmente marcada, los representantes de estos partidos de hecho actúan como electores intermedios. Por otra parte, el sufragio indirecto tiene su mayor representación en la elección del Presidente. En los Estados Unidos de América, que a pesar de que los candidatos a ocupar dicho cargo realizan sus campañas directamente con los ciudadanos; éstas van dirigidas a los "electores presidenciales", que no son más que los electores intermedios que representan a los electores primarios.

También el mismo autor realiza una distinción entre Sufragio Público y Sufragio Secreto⁷⁷, señalando que el sufragio público es aquél en el que el votante debe manifestar su voto públicamente, es decir, de manera que sea conocida por quienes se encuentran presentes en el momento de la votación. El voto público es empleado como práctica usual para la toma de decisiones en el seno de las asambleas y permite que todos los miembros se percaten del sentido en que se expresa la voluntad de los demás.

Sin embargo, para la elección de personas a cargos de autoridad se ha impuesto el voto secreto como fórmula que garantice la independencia del votante, evitando que pueda ser después sujeto a represalias. El sufragio secreto consiste, pues, en que no sea conocido el sentido en el cual se manifestó la voluntad del votante. Para lograr esto, se permite a quien sufraga expresarse por escrito, preferentemente por una marca puesta en la boleta de votación, efectuando esta operación en una caseta cerrada y apartada de la vista de los demás y permitiéndole depositar la papeleta en la urna.

Debe aclararse que la secrecía del voto constituye una garantía y no obligación para los electores que le impida manifestar la voluntad de votar en uno u otro sentido. Esto es lo que hace posible la realización de las ya famosas encuestas o sondeos previos, que en ocasiones permiten que se sepa cuáles son las preferencias electorales, aun con anticipación a las elecciones, sin embargo, dichas herramientas de opinión se encuentran reguladas por la legislación de la materia de tal forma que no influyan de manera significativa en el resultado final de la elección.

2.6. Elecciones

2.6.1. Algunas Definiciones de Elección.

Existen muchas definiciones de elecciones, aunque en esencia la mayoría coincide. Citaremos sólo algunas de ellas⁷⁸.

⁷⁷ Íbidem

⁷⁸ Rodríguez Obregón José Arturo. Sistemas electorales y democratización de los gobiernos municipales en México. IAPQ. CONCYTEQ. AMAEINAPE. México 1998. Pp. 4- 7.

La elección es "un medio para constituir una asamblea o para determinar el titular de un cargo", tal y como lo menciona Dieter Nohlen.

Según Eduardo Hernández Castellanos, la elección es el procedimiento por medio del cual la ciudadanía, a través de su voto, determina quiénes de los candidatos participantes deberán ocupar un cargo representativo popular sujeto a una elección.

La elección es un procedimiento de designación de los gobernantes, de acuerdo a Maurice Duverger.

De acuerdo con estas definiciones, podemos concluir que la elección es una forma para designar a los titulares de los diversos cargos públicos o para acceder a ellos. Sin embargo, las definiciones anteriores no nos ayudan mucho para distinguir la elección de otras formas históricas de designación, y las cuales Dieter Nohlen clasifica en dos grupos:

Métodos Violentos: como el golpe de Estado y la guerra.

Métodos No Violentos: Aquí incluye la designación por derecho de primogenitura, por sorteo, por nombramiento y por aclamación.

La elección se distingue de estas formas de designación, por el procedimiento que ella implica. Este procedimiento no lo explica muy claramente el mismo Nohlen: "En una elección, un electorado previamente determinado (en el sentido de quienes tienen derecho de sufragio) emite unos votos individuales; los votos se computan y, por medio de un criterio de decisión previamente determinado, en su caso, se convierten en escaños mediante un determinado procedimiento de determinación".

Para Nohlen, la elección es el método democrático por excelencia para designar a los representantes populares, y junto con los derechos de expresión, de reunión y de asociación, constituye el principio fundamental de las democracias modernas.

La elección es pues un procedimiento que consiste en que los miembros de una colectividad determinen mediante la expresión libre de su voluntad, quién o quiénes habrán de dirigirlos o representarlos.

El método electivo es uno de entre varios medios posibles para asumir la dirección y representación de un grupo.

Duverger distingue cinco grandes técnicas originarias: la herencia, la cooptación, la elección, la conquista y el sorteo. Agregaríamos una sexta: la fundación.

Se denominan originarias para distinguirse de las derivadas, que suponen fórmulas de designación por parte de instancias superiores.

2.6.2. Clasificación de los Tipos de Elecciones.

Las elecciones pueden ser directas o indirectas:

Elecciones Directas.- Son aquéllas en las que los ciudadanos eligen de manera inmediata, sin intermediarios, a los titulares de los cargos públicos.

Elecciones Indirectas.- En éstas existen intermediarios (compromisarios) previamente elegidos por los electores, y que son los que llevan a cabo la elección de los titulares de los cargos públicos. Las elecciones indirectas pueden ser en diferentes grados, dependiendo de la sucesión de los compromisarios existentes hasta llegar a la elección definitiva.

A su vez, las elecciones indirectas pueden ser formales o materiales. En las formales, los intermediarios se orientan al momento de llevar a cabo la elección, por quienes los eligieron. Por esto, afirma que en este tipo de elecciones indirectas, realmente la voluntad de los electores no está mediatizada por los compromisarios.

Por el contrario, en las elecciones indirectas materiales sí se mediatiza la voluntad de los electores, ya que los compromisarios proceden a la elección de los titulares de los cargos públicos sin tener ninguna vinculación con quienes los eligieron.

En la actualidad se considera que un sistema democrático debe practicar elecciones directas, sin embargo, hay algunos casos, como la elección presidencial de los Estados Unidos de América, en la que se practica la elección indirecta formal.

2.6.3. Función de las Elecciones.

Podemos decir que la función de las elecciones puede variar de acuerdo a los sistemas políticos en donde se realicen, así que cuando se realicen en un sistema totalitario tendrá significación radicalmente distinta a que si se realiza en un sistema democrático.

2.6.3.1. En los Sistemas Democráticos.

En los sistemas democráticos, las elecciones son la fuente que legitima al sistema político, ya que sólo un gobierno emanado de las elecciones libres y universales es reconocido como libre y democrático.

Para Nohlen, sólo en un sistema democrático se cumple la esencia de las elecciones: la posibilidad de que el electorado pueda elegir entre dos o más opciones, de que su decisión sea tomada libremente. En este sentido, las elecciones libres y competitivas son una condición básica de un sistema democrático.

Ahora bien, existen ciertos principios básicos que deben cumplirse para que las elecciones sean competitivas. Entre esos principios se encuentran los siguientes:

- Competencia entre candidatos.
- Igualdad de oportunidades de los candidatos, principalmente en el campo de la propaganda electoral.
- Libertad de elección, la cual se asegura a través del voto secreto.
- Una decisión electoral que esté limitada en el tiempo.
- Un sistema electoral que no provoque resultados electorales peligrosos para la democracia.

2.6.3.2. En los Sistemas Autoritarios.

En los sistemas autoritarios, la función principal de las elecciones es reafirmar las relaciones de poder existente, estabilizar el sistema. Con ellas, se busca darle al sistema político apariencias democráticas, principalmente ante la opinión pública internacional, dándole a los partidos de oposición un juego limitado, lo cual no pone en riesgo el dominio del grupo o partido político en el poder.

Las elecciones en un sistema autoritario son consideradas como semicompetitivas debido a que la oportunidad de elegir y la libertad de elección se encuentran limitadas.

Estos sistemas no buscan legitimarse a través de las elecciones. Su legitimación deriva de los postulados marxistas-leninistas, que de manera sintetizada, consisten en que la clase obrera, bajo la dirección del partido comunista, preparará las condiciones para arribar al comunismo científico; etapa superior de la sociedad y objetivo máximo para la teoría marxista-leninista.

Las funciones que se le reconocen en las elecciones en los sistemas totalitarios son otras:

- Movilizar las fuerzas sociales,
- Fortalecer la unidad política del pueblo; y
- Manifestar la unidad entre el pueblo y el partido en el poder.

Al no haber oportunidad y libertad de elegir, las elecciones en los sistemas totalitarios se caracterizan por ser no competitivas.

CAPÍTULO III

SISTEMAS ELECTORALES

3. Sistemas Electorales

3.1. Noción Previa

Hemos analizado todo lo relacionado al Estado así como todos los aspectos fundamentales en la vida política del mismo, en lo que al aspecto democrático electoral se refiere, desde representación hasta sufragio, los cuales influyen en el procedimiento electivo para las personas que han de integrar un cargo de elección popular y que se han de encargar de los asuntos de gobierno tanto de autoridad como de administración, los cuales deben de establecerse dentro de un marco de legalidad y de acuerdo a ciertas reglas esenciales, y mediante la intervención de distintos factores que tendrán como fin pues, el mejor desenvolvimiento de dichos factores, y la búsqueda de la legitimidad de dicho proceso electivo.

Este marco jurídico debe garantizar los requerimientos predemocráticos a los ciudadanos que han de intervenir para integrar el poder público del Estado, y de la misma manera otorgarle legitimidad al gobierno instaurado por el voto ciudadano y entre otras finalidades, dar la certeza de que las elecciones son el instrumento idóneo en un país democrático para la renovación de los puestos de representación pública.

Por lo tanto, "toda elección es un procedimiento formal establecido por normas de una organización, con base en la cual todos o parte de sus miembros seleccionan a un grupo de su comunidad para ocupar cargos en esa colectividad".⁷⁹

En un Estado como el mexicano, la elección se efectúa para elegir al Presidente de la República, a los integrantes del Congreso de la Unión en el ámbito federal, así como a los integrantes de las legislaturas de los estados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a los gobernadores de los estados y Jefe del Distrito Federal, y finalmente a los integrantes del ayuntamiento.

De esta forma, en cada Estado debe existir una estructura, un soporte en virtud del cual se especifique la forma en como ha de expresar su voto la ciudadanía, que finalmente ha de traducirse en la ocupación de los distintos espacios reservados a los elegidos por la voluntad popular. De esta forma, es necesario que haya un conjunto de principios que determinen la forma que han de ser asignados dichos espacios. Es cuando podemos decir que actúa el sistema electoral ya que es un conjunto de reglas que tienen como finalidad la regulación de las elecciones.

3.2. Definición de Sistemas Electorales.

Existen diversas definiciones de lo que un sistema electoral se refiere. Por sistema, en primer lugar entendemos aquel conjunto de procedimientos o reglas unidas entre sí con una finalidad determinada; electoral se refiere entonces al proceso

⁷⁹ Chang Mata Roberto. II Congreso Internacional de Derecho Electoral. Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo. Los sistemas electorales Pp. 253

mediante el cual se emite el sufragio para elegir a determinadas personas para ocupar cargos públicos.

Dentro de las diversas definiciones, enseguida se transcriben algunas:

1.- Un sistema electoral se define como el conjunto de disposiciones y procedimientos mediante el cual el resultado de las elecciones se traduce en la previsión de un cierto número de cargos de autoridad política.⁸⁰

2.- Para Jorge Montalvo: "El sistema electoral constituye una parte primordial de cualquier régimen político, ya que a través de él se implantan los mecanismos y regla que señalan la manera en que los ciudadanos pueden tomar parte en los diferentes procesos electorales, ya sea en un plano local, estatal y federal".⁸¹

3.- También se ha definido como el conjunto de procedimientos, de actos jurídicos y materiales, que conduce principalmente a la designación de los gobernantes por los gobernados; esto lo establece Jean Marie Coterrand, citada por Javier Orozco.⁸²

4.- Dieter Nohlen a su vez señala que el concepto de sistema electoral se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo por medio del cual los electores expresan su voluntad en votos, y a su vez estos se convierten en escaños ejecutivos o legislativos.

5.- Los sistemas electorales son aquellos que gobiernan el proceso por el que las preferencias electorales se articulan en votos y por el cual estos votos se traducen en la distribución de la autoridad gubernativa entre los partidos políticos en competencia.⁸³

6.- Los sistemas electorales "son el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política."⁸⁴

De las anteriores definiciones se desprende que con el sistema electoral se determina de todas formas la representación política, es decir, que es el conjunto de pasos por medio de los cuales la voluntad popular se transforma en los encargados de ocupar los puestos de carácter público.

De esta forma podemos establecer que el sistema electoral otorga las reglas por medio de las cuales se ha de pautar, la participación tanto de los sujetos activos como de los pasivos en las elecciones populares; determina los órganos encargados de preparar las elecciones; establece el modo como ha desarrollarse la jornada electoral; expresa las condiciones que deben regir la competencia entre partidos

⁸⁰ Ídem Pág. 256.

⁸¹ MONTALVO JORGE, CITADO POR JOSÉ VALENZUELA. Legislación electoral mexicana. UNAM. México 1992 Pp. 13.

⁸² NOHLEN Dieter. Los sistemas electorales en América Latina y debate sobre reforma electoral UNAM. México. 1991 Pp 15

⁸³ RAE, DOUGLAS W. Cit. Por Nohlen. Dieter. Ídem.

⁸⁴ VALDÉS LEONARDO, Sistemas electorales y de partidos, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 7, Instituto Federal Electoral. México 1995, Pp. 9.

políticos; señala las formulas de como han de traducirse los votos en escaños; es decir, los puestos que han de ocuparse.

Cabe hacer mención que las normas que integran un sistema electoral son establecidas por el listado en su conjunto y son producto del desarrollo mismo de las instituciones políticas de una nación, y que se van reflejando en la vida democrática del Estado y su sistema político, así como también de los ciudadanos, y de acuerdo a los tiempos políticos que se van presentando en diversas etapas de la evolución democrática.

La cuestión electoral es de carácter público, y como tal, repercute en el desarrollo democrático de cada Estado, estableciendo el modo de representación y la asignación de puestos públicos.

En el supuesto, sin conceder, de que existiera un sistema de elección popular fuera del marco de Derecho de un país, dicho proceso no tendría legalidad y mucho menos validez. Al no estar de acuerdo a las normas y las formas establecidas en la ley para la celebración de comicios electorales, los candidatos que emanaran de dichos procedimientos y los gobiernos que se establecieran en él, serían pues, autoridades de facto.

Entonces esto nos conduce a pensar que el sistema electoral lo que hace es que otorga legalidad a todo proceso electivo, influyendo directamente en la representación y la participación de los ciudadanos en el Gobierno Estatal.

3.3. Clases de Sistemas Electorales.

Podemos decir que no todos los sistemas electorales son iguales; esto se debe a que varían de acuerdo al proceso histórico en que se presente en cada país, es decir, *el momentum*, así como de la situación política en que se efectúa la elección y del marco normativo que se encuentre en rigor.

Cada sistema, por lo tanto, tiene sus características muy particulares y las justificaciones que le son inherentes, sin embargo, señala Roberto Chang, éste se diseña con las siguientes variables.⁸⁵

- A) Número de puestos que se van a elegir.
- B) El sistema de candidaturas.
- C) La intención política del proceso electoral.
- D) El contexto de distribución de los puestos.
- E) La metodología en la asignación de cada puesto.

En cuanto al primer punto, el sistema debe establecer la cantidad de cargos que se disputan; esto es, el número de candidatos que van a participar para integrar, ya sea el legislativo o bien el ejecutivo.

⁸⁵ Chang Mota Roberto. Op. Cit. Pp 256-258

En este último caso, solamente es un puesto de elección del presidente de la república, tal y como ocurre en México.

Por lo que respecta al sistema de candidaturas, como se ha expresado, depende del número de cargos a ocupar. Cuando se elige a una sola persona, entonces hablaremos de una candidatura uninominal; cuando se eligen a varias personas, entonces nos referimos a candidaturas por listas, ya que dichas personas se unen para obtener los votos que les darán la oportunidad de acceder a cargos de elección popular; esto se actualiza por lo general cuando estamos en presencia de un sistema de representación proporcional para la integración de los cargos de los legisladores.

La intención política del proceso electoral significa el fin que persiguen los actores de la contienda electoral ya sean ciudadanos, partidos políticos, o el gobierno, según sea el caso. En algunos casos se traduce en el fortalecimiento de instituciones democráticas, como mayor participación y mejor representación política; sin embargo, pueden existir sistemas que protegen al actor político mayoritario, creando de esta forma problemas de equidad y justicia electoral.

Los integrantes del proceso electoral, sin embargo, deben apegarse a las reglas del juego electoral, las cuales se encuentran contenidas en el marco regulador de la contienda, y luchar, por el perfeccionamiento o bien desecamiento de las normas que obstaculicen el avance de un sistema que sea promotor de la imparcialidad que debe existir entre los diversos actores políticos y fomente el sano desenvolvimiento de las corrientes políticas en un ambiente de tolerancia y claridad en las elecciones, que deben dar como resultado una integración del poder público en representación de los ciudadanos.

El contexto de la distribución de los puestos se refiere a la manera técnica de cómo se va a llevar a efecto la repartición de los cargos de acuerdo a la votación emitida en los comicios electorales y el número de puestos a ocupar en el poder público.

Y por último, a través de la metodología de asignación de cada puesto, el sistema electoral establece de manera ordenada todo el procedimiento a seguir para aquella persona que aspira a ocupar un cargo de representación.

De estas variantes se pueden deducir tipos básicos de sistemas electorales, siendo que con el manejo de las mismas se establece de forma peculiar el proceso a seguir para la elección y designación de los puestos de representación en el gobierno de una nación.

Los tipos básicos de sistemas electorales son:

- A) Sistema Electoral Mayoritario.
- B) Sistema Electoral Proporcional.
- C) Sistema Electoral Mixto.

Esta clasificación puede ser muy simple, pero lo más importante es que a partir de esas propuestas de elección se puede iniciar el estudio de los sistemas

electorales y diferenciar el uno del otro, además de encuadrarlo en alguno de los sistemas, dependiendo de sus características propias.

Por lo anteriormente expuesto, comenzaremos por definir cada sistema, resaltando sus elementos y finalidades que persiguen.

3.3.1. Sistema Electoral Mayoritario.

Para iniciar diremos que se entiende por sistema electoral mayoritario aquel en el cual se elige al candidato que obtiene la mayoría.

Esto quiere decir que será ganador de los comicios aquel candidato que logre el mayor número de votos en la elección sobre los aspirantes, ya sea más del 50% de los votos emitidos (mayoría absoluta) o simplemente contar con más sufragios a favor que los obtenidos por sus oponentes (mayoría relativa).

La elección se verifica en un espacio geográfico determinado que puede abarcar todo un estado o solamente una porción de éste, el cual recibe el nombre de Circuito Electoral.

En cada circuito electoral puede existir uno o varios candidatos, cuyo triunfador no depende de los resultados obtenidos en otros circuitos electorales; solamente serán tomados en cuenta los sufragios que se generaron en ese territorio.

A través de este sistema se trata de instaurar que la persona que debe ostentar el cargo de representación popular sea el que la mayoría elige, dejando al margen aquellos candidatos o expresiones políticas que se obtuvieron en dicha mayoría.

El sistema mayoritario generalmente es utilizado en los Estados democráticos para elegir a candidatos uninominales, es decir, de un solo mandatario, como es el caso del Presidente de la República y gobernadores de las entidades federativas.

En el sistema de mayoría absoluta puede ocurrir que un candidato no alcance la votación ciudadana de más del 50%, lo cual tiene como consecuencia que el sistema torne la variante de una segunda vuelta, para que en ella pueda obtener el porcentaje exigido, y con ello la preferencia mayoritaria del electorado requerido para el cargo disputado en la elección.

De esta forma podemos tener una idea de una de las corrientes tomadas por el sistema electoral cuyos fines y alcances no corresponde agotarlos en este apartado, sino posteriormente.

En cuanto al principio de representación, al sistema electoral de mayoría se le reconoce el objetivo de formar precisamente una mayoría absoluta en los órganos de gobierno, para un partido político o una alianza de partidos, particularmente cuando éste no logró esa mayoría en la votación. En este sistema, los votos de los candidatos vencidos son votos perdidos. Sin embargo, la crítica más importante al sistema electoral de mayoría radica en sus efectos de sobre y subrepresentación, cuando se emplea para la elección de órganos colegiados. La sobre y subrepresentación se

refiere a la desproporción entre el porcentaje de votos y el porcentaje de curules, de tal manera que si para un partido político, el primero es superior al segundo, ese partido está subrepresentado; y sobrerrepresentado en el caso contrario.

El sistema de mayoría relativa se vuelve extremo cuando permite que el partido político que obtuvo mayor cantidad de votos consiga una mayoría excesiva de escaños; cuestionable o disfuncional desde el punto de vista democrático.

3.3.2. Sistema Electoral de Representación Proporcional.

Este sistema electoral lo podemos definir de la siguiente manera: "Es aquel sistema fundamentalmente plurinominal, por cuanto permite que bajo un mismo circuito electoral se postulen varios candidatos para elegir varios candidatos, y la distribución se realiza de acuerdo con el número de votos."⁸⁶

El sistema de representación proporcional se caracteriza en cuanto a la fórmula de decisión porque la distribución de escaños a los partidos políticos o candidatos, generalmente agrupados por listas, se lleva a cabo de acuerdo con la proporción de votos que obtuvieron.

Este sistema se aplica para la elección de órganos colegiados y tradicionalmente a través de circunscripciones plurinominales.

José Castelazo comenta al respecto, partiendo de la postura de la elección de los miembros de un órgano legislativo: "Es un sistema electoral en el cual la legislativa refleja la fuerza de varios partidos políticos. Tiene diversas formas, la más simple es aquella donde un país se divide en grandes distritos electorales, teniendo cada uno de ellos un número determinado de miembros que representen. Los representantes son elegidos cuando obtienen más de cierta fracción del voto; el sobrante de los votos, una vez cubierta la cuota predeterminada, es distribuido entre otros candidatos de acuerdo con las segundas y terceras mayorías indicadas en las boletas electorales. De esta manera, otros candidatos que no alcanzan la cuota requerida, son también electos, aunque pertenezcan a distinto partidos políticos."⁸⁷

Otra definición al respecto es la de Nohlen: "El sistema proporcional es aquél en que la representación política refleja, si es posible exactamente, la distribución de los sufragios entre los partidos".⁸⁸

Una más que puede ser utilizada al efecto es la de Javier Orozco, que expresa que "la representación proporcional es atribuir a un partido político un número de mandatos proporcional a su fuerza política".

⁸⁶ Ídem Pág. 256

⁸⁷ JOSÉ CASTELAZO. Citado por José Valenzuela. Op. Cit. Pp 14

⁸⁸ NOHLEN Dieter. Op. Cit. Sufrá (81) Pág. 14

Esto es que esta tendencia de los sistemas electorales va encaminado a encontrar la equidad y la igualdad de las diversas fuerzas políticas del escenario político y de esta forma buscar la máxima representación de las diversas corrientes que simbolizan dichos institutos políticos, y asimismo ampliar las opciones para el electorado de acuerdo a sus intereses muy particulares.

Estaremos en presencia de un sistema de representación proporcional cuando la asignación de los puestos de un circuito electoral depende del número de cargos que se disputan en la elección y de la cantidad de los votos obtenidos por los partidos políticos, que determinará finalmente el número de puestos que corresponden a estos.

En su manifestación más pura, el sistema de representación proporcional iguala los porcentajes de votos y escaños. A diferencia del sistema electoral mayoritario, el sistema de representación proporcional tiene como objetivo establecer una relación de proporcionalidad entre votos y escaños, con el objeto de que el electorado sea lo más fielmente reflejado en los órganos de gobierno.

El sistema de representación proporcional tiende a utilizarse en la integración de los órganos colectivos, como es el caso del Congreso de la Unión, para México.

En la práctica y desarrollo de los sistemas electorales proporcionales en el mundo, podemos encontrar vacantes que los distinguen unos de otros, por lo cual se pueden encuadrar y clasificar dependiendo de sus efectos, de la siguiente manera:

- A) Sistema Proporcional Puro.
- B) Sistema Proporcional Impuro
- C) Sistema Proporcional de Barrera Inicial.

El primero se refiere a que existe una coincidencia entre el número de votos obtenidos, y el número de votos y el número de escaños que le corresponden en proporción a los sufragios alcanzados, sin que existan restricciones legales que le afecten a la distribución proporcional de los cargos de representación. No existen barreras legales directas, umbrales mínimos, que consiste en el porcentaje mínimo de votos que un partido político requiere alcanzar para poder acceder a escaños.

Tampoco existen barreras legales indirectas, tales como el tamaño de las circunscripciones electorales y, por tanto, no hay ninguna presión psicológica sobre los votantes de estructurar sus preferencias políticas de acuerdo a cálculos de voto útil. Los electores, en caso de existir las barreras antes mencionadas, optarían por partidos que estuvieran en condiciones de sobrepasarlas.

Se habla de representación proporcional impura cuando existen barreras denominadas indirectas, que pueden consistir en la división del territorio en medianos o pequeños distritos electorales, lo cual creará disparidad entre los votos obtenidos por un partido político y el número de puestos que le corresponden por dicha captación de votos, y por tanto se impide un efecto proporcional inmediato que iguale el porcentaje de escaños con el de votos.

Cuando más fuertes son esas barreras, de acuerdo con variaciones en el tamaño de los distritos electorales, tanto mayor será el efecto concentrador que tendrán sobre el comportamiento de los votantes.

Y tenemos un sistema electoral de representación proporcional con barrera legal cuando se impone a un partido político alcanzar una meta determinada para tomar parte en la distribución proporcional de los cargos. En caso de no satisfacer dicho requisito, no tendrán posibilidad de obtener representación.

Este tipo limita el número de partidos con posibilidades a una representación parlamentaria de su electorado por medio de una barrera inicial, y por tanto, afecta la decisión del votante, restringiéndola a los partidos con posibilidades de franquear dicha barrera y distribuyendo la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron tal meta.

El umbral o barrera legal puede variar de acuerdo al sistema político de cada país, y puede ser en razón del 1% hasta el 3%.

Pueden existir otras clasificaciones de los sistemas electorales de representación proporcional. Lo importante es hacer resaltar la forma en que se convierten los votos en escaños o cargos de elección proporcional, lo cual dependerá de distintas variantes, tales como el número y tamaño de circuitos electorales, el número de partidos políticos participantes, así como el número de puestos en disputa.

La razón de ser de este sistema electoral consiste en otorgar representación al mayor número de personas posibles en una nación de tal forma que tengan presencia ante los diversos grupos representados en un país.

Entre las objeciones que se le atribuyen al sistema de representación proporcional están la del riesgo de producir una fuerte fragmentación en los órganos gubernamentales, lo que podría impedir el desarrollo normal de sus funciones, y la de eliminar el vínculo entre representantes y representados. Esta última, desde la consideración de que el electorado no vota por candidatos individuales, sino por una lista, ya sea directa o indirectamente, a través del partido que la propuso.

3.3.3. Sistema Electoral Mixto

El tercer tipo de sistema electoral básico es el "mixto", que ha cobrado gran auge en las democracias modernas.

Tratando de aprovechar las ventajas que ofrecen tanto el escrutinio mayoritario como el de representación proporcional, se han confeccionado sistemas que combinan características de ambos; tal es el caso de Alemania y de México, que tienen un sistema mixto que permite aplicar para la elección de algunos representantes el principio de mayoría y para otros el de representación proporcional.⁸⁹

⁸⁹ Andrade Sánchez Eduardo. Op Cit. Supra (48) Pp 195

La combinación de fórmulas electorales uninominales con plurinominales se ha adoptado en América Latina y en Europa del Este, incluyendo a las ya consolidadas democracias en Alemania e Italia.

De alguna manera, trata de conjugar las virtudes de los sistemas electorales.

Por una parte se trata de evitar el proporcionalismo puro, que acarrea el faccionismo y divisionismo entre las diversas fuerzas políticas.

Pero también se trata de dar estabilidad del poder, lo cual se logra con mayor facilidad a través de un sistema mayoritario.

La coexistencia de dos sistemas no es equitativo. En algunos países sigue predominando el sistema mayoritario sobre el proporcional; en otros Estados ocurre lo contrario.

Se llega a dar el caso de que la elección por mayoría sirve para señalar la asignación de los puestos por el principio de representación proporcional.

Un ejemplo de sistema mixto es el que se utiliza en Alemania, el cual es denominado "sistema de representación proporcional personalizado", que consiste en que el Parlamento es electo de la siguiente forma: Una mitad por el sistema mayoritario en circuitos uninominales a una vuelta y la otra mitad es electa por el principio de representación proporcional.

Con este sistema electoral se pretende aprovechar algunas de las ventajas de los otros dos sistemas electorales o de minimizar sus efectos negativos.

Su característica, considerando la fórmula de decisión, es aplicar la fórmula del sistema de mayoría para elección de la mitad de los integrantes de un órgano de gobierno colegiado, y la fórmula de sistema de representación proporcional para la elección de la otra mitad. En cuanto al principio de representación, se busca formar un gobierno mayoritario de un partido político, pero con representación también, de otros partidos minoritarios.

Por lo común, el sistema electoral mixto se recarga, en cuanto a las fórmulas de conversión de votos a escaños, hacia el sistema de mayoría o hacia el de representación proporcional; lo que origina dos subtipos de sistemas electorales mixtos: el sistema electoral mixto con dominante mayoritario y el sistema electoral con dominante de representación proporcional.

3.4. Partes Integrantes de un Sistema Electoral

Los elementos que integran a un sistema electoral son diversos ya que éste es un cuerpo complejo. Entre dichas partes se encuentran las siguientes.

3.4.1. La Circunscripción Electoral.

Una circunscripción electoral es la zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos, con independencia de los votos emitidos en otra zona electoral.⁹⁰

Un aspecto importante de las circunscripciones electorales es su tamaño, entendido éste, como la cantidad de escaños que le corresponden y que impacta el efecto proporcional del sistema⁹¹. Existe una relación directa entre el tamaño de la circunscripción electoral y el efecto proporcional del sistema electoral, a razón de que si es grande la circunscripción de marras, mayor será el efecto proporcional. Al hablar de efecto proporcional nos referimos a la subrepresentación y sobrerrepresentación ya referidas con antelación.

3.4.1.1. Tipos de Circunscripciones

Las circunscripciones electorales pueden ser de dos tipos:

- A) Circunscripciones Electorales uninominales, en las cuales sólo se elige al titular de un escaño; y
- B) Circunscripciones Electorales plurinominales, en las cuales se elige a un número determinado de titulares de los escaños.

3.4.2. Las Formas de las Candidaturas.

En cuanto a las formas de las candidaturas, se distinguen básicamente la personal y la de lista.

3.4.2.1. La Candidatura Personal.

Es aquélla en la que los partidos políticos presentan un solo candidato al electorado para un cargo público de elección.

3.4.2.2. En la Candidatura por Listas.

Se presentan varios candidatos, agrupados en una lista; por lo general va asociada en sistemas electorales de representación proporcional.

La candidatura por listas puede ser de tres subtipos:

⁹⁰ Dieter Nohlen. Citado por Rodríguez Obregón Arturo en *Sistemas Electorales y democratización de los gobiernos municipales en México*. Concyteg y AMRINAPR. México 1997 Pp. 17 y sigs.

⁹¹ Ídem.

3.4.2.2.2. Lista Cerrada y Bloqueada.

Cuya característica principal es que no puede cambiarse el orden de los candidatos, por lo tanto el elector puede votar por la lista como se la presenten. Los escaños que le corresponden a una lista, de acuerdo con una votación obtenida, se distribuyen a los candidatos de esa lista, en el orden en que estos aparecen.

El principal defecto que se le reconoce a la lista cerrada o bloqueada, es que implica un monopolio en la presentación de los candidatos que la conforman.

3.4.2.2.2. Lista Cerrada y No Bloqueada.

La característica muy particular de esta forma es que el elector sí puede modificar, de acuerdo con sus preferencias, el orden de los candidatos que la conforman.

3.4.2.2.3. Lista Abierta.

En ésta, además de existir la posibilidad de que el elector cambie el orden de los candidatos en la lista, también puede combinar, en un orden nuevo, a candidatos de otras listas, o incluso introducirá unos nuevos.

3.4.3. Tipos de Votos.

En un sistema democrático moderno, el voto debe ser:

- Universal, esto implica, que en principio, todos los ciudadanos son electores y elegibles, sin importar el sexo, la raza, la lengua, ingreso, educación, propiedad, profesión, confesión religiosa o bien convicción política. Al voto universal se le contraponen el voto censitario; voto cuyo ejercicio requiere determinados bienes de fortuna, capacidad tributaria o cualquier otro signo de riqueza.
- Igualitario. Significa que los votos valen lo mismo, que no hay diferenciación de la importancia o valor del voto por razones económicas, políticas o religiosas; esto se traduce en la frase "un hombre, un voto ". El voto reforzado representa la contraparte del voto igual, puesto que con él se otorgan votos adicionales a determinados grupos de personas.
- Secreto. Es el voto en el que su emisión se lleva a cabo de manera tal que es imposible de conocer respecto de cada votante, en qué sentido manifestó su voluntad. Su opuesto es el voto público.

3.4.3. El Procedimiento de Votación.

Se refiere a los tipos de votos que existen, en función de la cantidad de estos que el elector puede emitir. Se reconocen los siguientes procedimientos:

3.4.4.1. Voto Único.

El elector sólo emite un voto, independientemente del número de diputados que se elegirán en la circunscripción electoral, ya sea uninominal o plurinominal, de lista cerrada o de lista abierta. El elector vota por un candidato o por una lista de candidatos.

3.4.4.2. Voto Múltiple.

El elector puede emitir tantos votos como diputados se elegirán en la circunscripción, pudiendo dar sólo un voto a cada candidato. Se usa en circunscripciones plurinominales y con forma de candidatura con listas cerradas y no bloqueadas o listas abiertas.

3.4.4.3. Voto en Bloque.

Permite la designación de titulares de cargos en bloque, en un solo acto electoral. También se le conoce como voto de lista, ya que el elector vota por una lista de candidatos de un partido político.

3.4.5. Conversión de Votos a Escaños

Dentro de este apartado se consideran las fórmulas para convertir los votos en escaños. En primer lugar tenemos las fórmulas de mayoría y en segundo las de proporción, y que están muy relacionadas con los sistemas electorales.

El esquema más común y cuyo exponente es Dieter Nohlen, es el siguiente:

MAYORÍA: $\left\{ \begin{array}{l} \text{Regla de Mayoría Relativa} \\ \text{Regla de Mayoría Absoluta-Segunda vuelta.} \end{array} \right.$

FÓRMULAS

Procedimiento del divisor

PROPORCIÓN:

Procedimiento del cociente electoral.

3.4.5.1. Mayoría

En relación a la fórmula de mayoría tenemos que el candidato que obtiene la mayoría de votos es el triunfador. Esta fórmula puede ser de mayoría relativa o de mayoría absoluta.

3.4.5.1.1. Mayoría Relativa.

El candidato que obtiene la mayor cantidad de votos, -independientemente del porcentaje que represente del total de votantes- es el ganador.

3.4.5.1.2. Mayoría Absoluta.

Es necesario obtener más del 50% de los votos para ganar la elección, por lo que regularmente se asocia con una segunda ronda electoral en la que participan sólo los candidatos que en la primera ronda obtuvieron la mayoría de los votos, siendo uno o dos los candidatos contendientes.

En esta segunda vuelta se prevé que en un momento dado pudiera presentarse una fuerte fragmentación del voto, de forma tal que ningún candidato alcance el 50% de la votación.

3.4.5.2. Proporción.

3.4.5.2.1. Procedimiento del Divisor.

En este primer procedimiento se dividen los votos obtenidos por los diferentes partidos políticos entre series de divisores, lo cual produce cocientes decrecientes para cada partido. Posteriormente, los escaños son asignados a los mayores cocientes o curas mayores.

El método del divisor más común es el del autor belga VÍCTOR D. HONDT. De acuerdo con este método, los votos obtenidos por cada partido político se dividen entre una serie de divisores (1, 2, 3, 4, 5, etc.), en operaciones consecutivas, y los escaños se asignan en función de los mayores cocientes en orden descendente y en relación con los números de los escaños de tal manera que al mayor cociente le corresponderá el escaño número uno, y así sucesivamente.

Dieter Nohlen aplica dicho procedimiento en un ejemplo de la siguiente forma:

- En una circunscripción existen diez escaños en disputa.
- Hubo 10,000 votos, distribuidos de la siguiente manera: Partido A obtuvo 4.160; Partido B 3,380 y Partido C 2,460.

Partido Político	Cantidad de Votos	Divisiones	Cocientes (col. 1 entre 2)	Posiciones
A	4,160	1	4,160	1
	4,160	2	2,080	4
	4,160	3	1,386	6
	4,160	4	1,040	9
	4,160	5	832	-
B	3,380	1	3,380	2
	3,380	2	1,690	5
	3,380	3	1,126	8
	3,380	4	845	10
	3,380	5	676	-
C	2,460	1	2,460	3
	2,460	2	1,230	7
	2,460	3	820	-
	2,460	4	615	-
	2,460	5	492	-

Así, y dado que los escaños se asignan de acuerdo con un orden descendente de cocientes mayores, el Partido A obtiene los escaños, primero, cuarto, sexto y noveno; al Partido B le corresponden los escaños segundo, quinto, octavo y décimo; y el Partido C obtiene los escaños tercero y séptimo.

De haber existido otro escaño más, éste hubiere correspondido al partido A, ya que es el partido que tiene el cociente mayor, de los cocientes sobrantes.

3.4.5.2.2. Procedimiento del Cociente Electoral.

La característica de este procedimiento es la determinación de un cociente electoral (cantidad mínima de votos para la obtención de un escaño). A los partidos políticos les corresponden tantos escaños como veces quepa el cociente electoral dentro del número que recibieron. Ahora bien, para obtener el cociente, se divide el total de votos válidos emitidos, entre el número de escaños que comprende la circunscripción. Éste es el cociente electoral simple o natural, y el más aplicado.

Existen otros como el cociente electoral modificado y el creado por el suizo HAGENBACH-BISCHOFF, en los que el divisor es aumentado.

Es común que con el cociente electoral simple no se reparta el total de los escaños en una sola operación, por lo que se tiene que recurrir a un método para repartir los escaños restantes, siendo el del resto mayor el más sencillo y aplicado.

Veamos el ejemplo en el que Dieter Nohlen aplica el procedimiento del cociente electoral simple, con el método del resto mayor.

Los datos del ejemplo son los siguientes:

- Se disputan cinco escaños en la circunscripción.
- El total de votos emitidos es de 1,000, con la siguiente distribución; Partido A, 350 votos; Partido B, 90 votos; Partido C, 180 votos; Partido D, 220 votos; y Partido E, 160 votos.

El cociente electoral es igual a 200 (1,000 entre 5). Con este cociente, los partidos A y D obtienen un escaño (200 cabe una vez en 350 y en 220). Por lo que sobran tres escaños. Posteriormente restamos de los votos de los partidos A y B, los 200 votos con los que se adjudicaron su escaño, por lo que la cantidad de votos que habrá de considerarse para repartir los escaños sobrantes es: Partido A, 150 votos; Partido B, 90; Partido C, 180; Partido D, 20; Partido E, 160. Los escaños sobrantes serán para los tres partidos con restos mayores, A, C y E. Así, al Partido A le corresponden 2 escaños; ninguno al Partido B; 1 al Partido C; 1 al partido D, y 1 al Partido E.

3.4.5.2.3. Sistema de Proporciones Matemáticas (liare/ Niemeyer)

El matemático alemán Trajo nuevamente pone a debate el sistema de proporciones matemáticas. Este método es parecido en sus efectos al método del inglés Thomas Haré y consiste en lo siguiente:

La cantidad de votos válidos emitidos que obtiene cada partido es multiplicada por el número total de escaños a asignar y el resultado así obtenido se divide entre el número total de votos válidos emitidos.

Los partidos obtienen tantos escaños como números enteros resulten. Los escaños que resten se reparten según el valor del número decimal posterior. El sistema de proporciones matemáticas favorece más a los partidos pequeños que el método Dhont. En casos límite, el sistema de proporciones matemáticas puede llevar a que una mayoría absoluta de votos no tenga la mayoría absoluta de escaños.

3.5. Funciones de los Sistemas Electorales.

Los sistemas electorales cumplen con varias funciones en la vida de un Estado, de cuya realización dependen en cierta medida la estabilidad y progreso de las instituciones políticas de un país.

Esto quiere decir que el éxito o fracaso en la práctica del sistema electoral no va a determinar la vida democrática de una nación, pero sí se constituirá en un instrumento viable para alcanzar la gobernabilidad de un país.

Entre las funciones que realizará un sistema electoral podemos enumerar las siguientes:

Son formas no sólo para integrar y legitimar los gobiernos, sino también para diseñar el método más adecuado para lograrlo.⁹²

De esta afirmación se pueden desprender dos grandes misiones trascendentales que realiza el sistema electoral, independientemente del lugar y etapa histórica en que se presente: la primera, es de integrar un gobierno proporcionado, mediante la indicación de la forma, el modo y los cauces mediante los cuales se verifica la elección de las personas que serán titulares de los puestos de gobierno.

La segunda, es legitimar dicho gobierno: es decir, que el gobernante está ocupando ese lugar en virtud de que siguió paso a paso cada uno de los procedimientos marcados en el sistema, que respetó el marco de legalidad para asumir el poder y la representación de los ciudadanos, por lo cual su mandato está respaldado en la ley y en un proceso electoral, excepto de fraude e irregularidades.

El mandato del gobernante no proviene de la fuerza o violencia, sino de mecanismos previamente establecidos en un Estado, regulado por el orden jurídico, que especifica cómo será el procedimiento de asignación de los puestos de representación popular. De esta manera, el sistema electoral debe contener aquellas disposiciones que hagan posible y de la mejor manera la legitimación de un gobierno en el poder, lo que propiciará instituciones gubernamentales fuertes, sólidas y preocupadas más en satisfacer las necesidades de la comunidad que en sostener el régimen político.

Es por ello que el sistema electoral es plasmado en las Constituciones de los Estados, ya que en esa ley suprema se establece la forma de organización estatal.

Otras funciones de los sistemas electorales a partir de las consideraciones realizadas por Dieter Nohlen:⁹³

La polarización ideológica y política a nivel del electorado y al nivel del sistema de partidos políticos; esto tiene directa implicación con el votante y las organizaciones políticas, ya que dependiendo del sistema electoral que adopte un país se centrará la atención de los ciudadanos a estructuras políticas ya definidas, a opciones concretas de las cuales escogerá una según su preferencia al momento en que se encuentre inmerso en el proceso electoral. En cuanto a los partidos políticos, el sistema electoral señala el camino a seguir para poder aspirar a los cargos de elección popular.

Esto se puede apreciar claramente entre las ideologías de centro, izquierda, o derecha, de las cuales en la actualidad todos tienden a la derecha pero en busca del centro, de tal forma que los ciudadanos se enfocan a los institutos políticos de derecha o de izquierda dejando sin vigencia o con mínimo interés a los partidos que representen a otras corrientes.

⁹² GARCÍA OROZCO, ANTONIO. Citado por José Valenzuela. Op. Cit. Pág. 13

⁹³ DIETER Nohlen. Op. Cit. Supra (81)

La estructuración de los partidos políticos en un doble sentido: estructuración interna y relación de los partidos políticos con el electorado.

Los partidos se verán influenciados por el sistema electoral ya que dependiendo de éste podrán observar las posibilidades reales que tienen para alcanzar presencia en los órganos de gobierno, o de mantenerse en el poder, lo cual indiscutiblemente repercute en las estructuras de un partido, adecuándolo para lograr sus expectativas electorales. Su relación con los electores depende de sus tendencias al emitir sus sufragios. El partido tratará de ser canalizador de la expresión mayoritaria de la ciudadanía.

La representación de los intereses de diferentes sectores de la sociedad, es decir, la representación de regiones, etnias, confesiones y otros segmentos o minorías de la sociedad; representación que procura la integración política a nivel Estado.

La población debe de estar representada en el poder público; postulado democrático que se actualiza a través del proceso electoral. Pero el sistema electoral proporciona los mecanismos y técnicas para la efectiva representación de los sectores de la sociedad en el gobierno. Aquí, mucho tiene que ver el tipo de procedimiento que postule la ley para la contienda, ya sea de mayoría o por proporción, siendo que dependiendo de la selección que se haga existirá menor o mayor representación de los diversos sectores de la sociedad.

El tipo de competición política.

El sistema electoral establece la regla del juego político en una elección. En ellas establecerá la norma que benefician a un partido mayoritario, fortaleciéndolo o propiciará la creación de nuevos partidos políticos o su multiplicación en la obtención de escaños.

Las formas de participación política.

El sistema propiciará una participación u obtención de los ciudadanos en la elección. No es determinante pero sí influye en el electorado, en su comportamiento al momento de emitir el sufragio a favor de un partido político o de otro, en la facilidad o dificultad para poder votar, en la intromisión del ciudadano en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral y está vinculado también al abstencionismo. Referente a los partidos políticos tiene injerencia el sistema al promover o limitar la participación de estas organizaciones en una elección en la medida que contemple barrera o restricción para ocupar escaños en los congresos legislativos o que su candidato logre ganar la elección.

Las características o modelos de las campañas electorales; esto se ve directamente ligado al número de candidatos y cargos a ocupar en un circuito electoral, también respecto al financiamiento que se otorga a cada partido político para que desarrolle dichas campañas electorales.

3.6. Efectos de los Sistemas Electorales.

3.6.1 Efectos Políticos de la Fórmula de Mayoría

La aplicación del principio de decisión mayoritario o fórmula mayoritaria implica que sólo cuentan políticamente los votos obtenidos por el candidato ganador. La mayoría puede ser relativa (mayor número de votos que cualquier candidato) o absoluta (mayor cantidad de votos que todos los demás candidatos juntos). Los votos emitidos a favor de los candidatos derrotados, no cuentan.

Por esta razón, cabe decir que en el principio mayoritario no cuentan por igual todos los votos depositados: sólo conducen al éxito los votos emitidos a favor del candidato ganador. De esta forma podemos apreciar que solamente una cantidad determinada de votos se podrán considerar votos útiles, los cuales son buscados afanosamente por los partidos de acuerdo a sus zonas de influencia propiciando de esta forma el descuido de una parte del electorado en bastiones ajenos a sus zonas de influencias, provocando como consecuencia que los partidos políticos se polaricen.

En términos políticos, la aplicación de la fórmula mayoritaria puede tener la consecuencia que en aquellas circunscripciones electorales en las que un partido es absolutamente dominante, la oposición ya no encuentra sentido en concurrir a las elecciones. En los bastiones partidistas surge el peligro de la apatía política y aumento del abstencionismo, provocados por la falta de atención de parte de los institutos políticos.

Por otra parte, los votos emitidos a favor de un candidato o partido con exceso sobre la mayoría requerida no significan ganancia alguna. El exceso de votos, que caracteriza los bastiones de los partidos, representa un derroche en cuanto al resultado electoral a nivel nacional, que puede traducirse en desventaja para los partidos cuyos simpatizantes no están distribuidos equitativamente en el territorio nacional, sino en bastiones. En ocasiones sucede de acuerdo a ciertos criterios y formas, que se manipula la distribución y tamaño de las circunscripciones o distritos electorales pudiendo favorecer a ciertos candidatos o partidos, atendiendo de esta forma a sus muy particulares intereses.

La fórmula mayoritaria tiene ventaja de colocar al votante ante la disyuntiva de tomar una decisión clara y de evidenciar la relación directa entre el voto y el resultado electoral.

3.6.2. Efectos Políticos de la Fórmula Proporcional.

En contraste con la fórmula mayoritaria, la proporcional produce resultados electorales que otorgan a cada partido una importancia proporcional al número de votos emitidos por ellos. Por regla general, los partidos políticos derrotados en las urnas obtienen escaños parlamentarios, es decir, los votos emitidos son proporcionales en cuanto a contribuir al resultado, por lo menos dentro de lo posible.

El resultado final puede depender de un solo voto, por eso es importante que los partidos luchen por cada uno de ellos. Esto puede ayudar a que aumente la participación debido a que los votantes ven coronada su emisión en cuanto a la

victoria electoral de su partido político, ya que cada voto es valioso en términos del reparto de escaños.

Sin embargo, una parte de las consecuencias políticas de la fórmula proporcional tiene que ver con los detalles técnicos de los sistemas proporcionales. Mientras que la fórmula de mayoría tiene dos subtipos, la fórmula de proporción abarca un amplio espectro de técnicas para alcanzar un grado mayor o menor de representación proporcional. Como los efectos políticos pueden variar de acuerdo con el grado de proporcionalidad, las variantes de la fórmula proporcional deben de estudiarse con todo detalle.

3.6.3. Efectos Políticos de los Sistemas Electorales: las leyes de Duverger y las leyes de Sartori.

En la ciencia y la política reina un espectro de opiniones sobre los efectos de los sistemas electorales que no es compatible con la complejidad de las relaciones causales entre las líneas del conflicto social, por una parte, y las reglas político-institucionales, por la otra.

Lo que en su tiempo Maurice Duverger formuló como leyes sociológicas, ha quedado profundamente arraigado en el conocimiento de los que no son especialistas: el sistema de pluralidad en circunscripciones uninominales conduce a sistemas bipartidistas, y la representación proporcional a sistemas multipartidistas. Estas leyes, que como leyes de las ciencias sociales no son determinantes, científicamente son en varios aspectos erróneas e inadecuadas:

- 1) Demasiados casos contradicen los efectos de leyes atribuidas a los tipos básicos de los sistemas electorales. Existen sistemas pluripartidistas con el sistema de mayoría relativa y sistemas bipartidistas con representación proporcional.
- 2) Como existen repetidas excepciones, las leyes están formuladas inadecuadamente porque no se indica bajo qué condiciones deberán de tener vigencia. Luego, los casos discordantes no fueron reconocidos, o bien afinados para afinar las leyes
- 3) Las leyes son inadecuadas porque no comparan un sistema electoral con otro, sino el sistema de pluralidad con un principio de representación, la representación proporcional. No obstante, el principio puede expresarse de forma diversa en los sistemas electorales que entonces pueden tener efectos muy diversos.

Giovanni Sartori ha aprovechado la crítica a las leyes de Duverger para formularlas más suavemente como leyes tendenciales. Ley de Tendencia uno: Las fórmulas electorales pluralistas facilitan un formato bipartidista e inversamente obstruyen el multipartidismo. Ley de Tendencia dos: Las fórmulas electorales de representación proporcional facilitan el multipartidismo y, en forma inversa, difícilmente conducen al bipartidismo.

En esta forma atenuada, los enunciados por cierto se acercan a las condiciones y observaciones empíricas; sin embargo, no desaparecen las debilidades estructurales.

Por otra parte, Sartori principalmente se ha esforzado en indicar las condiciones concretas para los efectos de los sistemas electorales, de tal forma que puedan mantenerse como leyes de las ciencias sociales. Así es entonces, que de aquí en adelante, el punto dos de la crítica a Duverger podría considerarse caduco. Sartori establece cuatro leyes en lugar de dos, las cuales se exponen de forma siguiente:

Leyes de Duverger:

Ley 1. El sistema de vuelta única (de pluralidad) tiende al dualismo partidista.

Ley 2. El sistema de doble vuelta (de mayoría) y el de representación proporcional tienden al multipartidismo.

Leyes de Sartori:

Ley 1. Dadas una estructuración partidista sistémica y una dispersión a través de los distritos (como condiciones necesarias conjuntas), los sistemas electorales pluralistas causan (es decir, son condición suficiente para) un formato bipartidista. Alternativamente, una estructuración sistémica de partidos particularmente fuerte es, por sí sola, la condición necesaria y sustitutiva para causar un formato de competencia bipartidista.

Ley 2. Dada una estructuración sistémica, pero faltando una dispersión a través de los distritos, los sistemas electorales pluralistas causan (es decir, son condición suficiente para) la eliminación de partidos situados por debajo de la pluralidad, pero no pueden eliminar y, en consecuencia, permiten tantos partidos por encima de dos, como lo permitan considerables concentraciones de preferencias por sobre la pluralidad.

Ley 3. Dada una estructuración sistémica de partidos, la representación proporcional obtiene un efecto reductivo causado (como condición suficiente) por su no proporcionalidad. Así, mientras mayor sea la impureza de la representación proporcional, mayor será el efecto reductivo; y a la inversa, mientras sea menor esa impureza, más será el efecto reductivo. Alternativamente, una estructuración sistémica de partidos particularmente fuerte es, por sí sola, condición necesaria y suficiente para mantener cualquier formato de partidos que precediera a la introducción de la representación proporcional.

Ley 4. Si falta la estructuración sistémica de partidos y se da por supuesta la existencia de un sistema de representación proporcional puro, esto es, un costo de entrada igual para todos, no habrá discriminación para que el número de partidos alcanzara el tamaño que les permite la cuota.

Con estas leyes se han introducido dos condiciones, de las cuales una o ambas están señaladas en cada una de las leyes.

La primera condición que se esgrime es aquella que establece la existencia de partidos estructurados en condiciones de mass politics. En caso de existir partidos relativamente estables, los sistemas de partidos son poco sensibles a los efectos que puedan surgir de los sistemas electorales.

La segunda variable es la distribución geográfica del electorado de los partidos políticos, de los cuales dependen, en los hechos, los efectos de los sistemas electorales.

En primer lugar se comprueba que las leyes de Sartori están en varios niveles. Además las leyes de Sartori están de tal forma enunciadas que son determinadas y no pueden fallar jamás.

Por otro lado, parece oportuno distinguir entre diferentes tipos de efectos de los sistemas electorales: efectos directo e indirecto.

El efecto directo reside en la conversión de preferencias políticas en poder político, en escaños, es decir, en los puestos que han de ocupar los representantes populares. En primer lugar, los sistemas electorales dan forma a las preferencias políticas mediante el voto. Influyen en la medida que colocan a los electores frente a una situación decisoria específica que está sobre todo marcada para las diferentes posibilidades de éxito de candidatos y partidos, inherentes a los sistemas electorales. El votante es afectado por el sistema electoral e impulsado a estructurar su voto según estas condiciones. En segundo, los sistemas electorales convierten votos en escaños y lo hacen con diferentes resultados. Influyen en el grado de proporcionalidad de la relación entre votos y escaños, que es el criterio empírico para medir los efectos directos de los sistemas electorales.

Existe bastante evidencia empírica y certeza de la relación de diferentes variables y el grado de proporcionalidad. Por otra parte, el grado de relación entre votos y escaños es complejo, ya que por ejemplo, puede haber sistemas electorales puros que pueden fallar en su propósito y sistemas no puros que pueden superarles respecto al grado de proporcionalidad.

El efecto indirecto de los sistemas electorales reside en que influyen en la cantidad y en el formato de los sistemas de partido. Correspondiente a la definición de los tipos básicos, el propio sistema de pluralidad fomenta más vigorosamente que la representación proporcional, la formación de mayoría a través de un partido.

También en los sistemas electorales proporcionales a menudo se favorece a los partidos grandes, no obstante que el principio de representación no tienda a eso. Sin embargo, no existe un enunciado científico sustentable que contenga un alto nivel de información acerca de los efectos causados por los sistemas electorales que pudiera desprenderse completamente de las variables histórico-contingentes.

Los efectos de los sistemas electorales podrán variar de acuerdo a su capacidad de predicción dependiendo de la forma de estudio que se emplee para determinar dichos efectos.

Así existe mucho menos evidencia empírica y certeza predictiva respecto a la relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos políticos. Esta situación distinta respecto a la predictibilidad de los efectos directos e indirectos resulta del carácter diferente de las variables de estudio. Cuando más se acercan al ámbito matemático, mayor predictibilidad, y cuanto más se acercan al ámbito histórico-político, menor predictibilidad.

CAPÍTULO IV

DEMOCRACIA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

4.1. Medios de Comunicación

Desde los tiempos más remotos, los seres vivos han tenido que valerse de una determinada información para evolucionar en las distintas especies. Las respuestas a preguntas como: ¿qué?, ¿cómo?, ¿cuándo?, ¿dónde?, ¿quién?, forman parte del acervo involuntario que tienen los organismos para el desarrollo de la vida toda y el ímpetu fundamental de la supervivencia.

En el ser humano, esas cinco interrogantes se formulan con variantes infinitas debido a que es un ser dotado de inteligencia, por ello, de su experiencia individual y colectiva, desarrolló -además- otra pregunta: el porqué de lo que sucede.

De acuerdo a Carlos Marín⁹⁴ -visto así- el ser humano contiene una suma ilimitada de información: la biológica (común a los seres humanos), la de la experiencia individual (rostros, afectos, colores, sonidos particulares), la que se genera en el ámbito familiar (palabras, juegos, primeros pasos, rutinas) y la que determina al hombre social (escuela, trabajo, política). Además de la información que nutre a cada sujeto mediante su relación con otros individuos, está la de tipo general; la que recibe por los medios masivos de comunicación, entendidos estos como libros, discos, periódicos, radio, televisión, Internet, y que en conjunto marcan preferencias, modas, comportamientos particulares y colectivos. Dentro de ese grupo están los medios de información periodística, que mantienen a los individuos al tanto de las novedades de interés público que ocurren en el mundo.

Los medios de comunicación, localizan, procesan y transmiten información de manera periódica, oportuna, verídica y verosímil, al menos en teoría.

Vemos entonces que sin ellos, el hombre difícilmente podría enterarse de todo lo que acontece en su localidad, su país, en el mundo, y más difícil le sería descartar, analizar, calcular, suponer, proponer, combatir, protestar, reclamar y decidir.

A pesar de que a diario vemos, escuchamos, leemos y, en general, estamos en contacto con diversos medios de comunicación, definirlos es una tarea compleja por la cantidad de significados y conceptos que estos implican. Para algunos, los medios de comunicación son la manera más eficaz y rápida de transmitir un mensaje; para otros, son un vehículo de manipulación social mediante el cual los diferentes Poderes de la sociedad se hacen escuchar. También hay quienes piensan en los medios de comunicación como un reflejo de la sociedad, como en un medio gracias al cual es posible manifestar lo positivo y lo negativo de una situación o de un contexto.

Los medios de comunicación son un Poder innegable en la sociedad, así que afirmar que alguna de las aseveraciones anteriores es falsa o verdadera sería apresurado, pues todas son sumamente relativas, dependiendo su falsedad o veracidad del contexto específico desde el cual se observen, ya que todas estas afirmaciones hacen alusión a los diversos papeles que los medios cumplen hoy en día.

⁹⁴ CARLOS MARÍN, Manual de Periodismo, Ed. Grijalbo. México, D.F. 2004 pág. 9

Para Jorge Covarrubias⁹⁵, los medios de información son los canales por los que se difunden noticias: agencias noticiosas, diarios, revistas, radio, televisión, bancos de datos.

Entendemos pues como medios de comunicación a los instrumentos mediante los cuales se informa y se comunica de forma masiva; son la manera como las personas, los miembros de una sociedad o de una comunidad se enteran de lo que sucede a su alrededor a nivel económico, político, social. Los medios de comunicación son la representación física de la comunicación en nuestro mundo; es decir, son el canal mediante el cual la información se obtiene, se procesa y, finalmente, se expresa, se comunica.

4.1.1. Tipos de Medios de Comunicación

Una vez que los hemos definido, es importante distinguir entre los varios tipos de medios de comunicación que existen; es así que podemos distinguir a los medios por su estructura física y su carácter.

Respecto a su estructura física, se distinguen primero los medios audiovisuales, que son los que se oyen y se ven; los que se basan en imágenes y sonidos para expresar la información. Hacen parte de ese grupo la televisión y el cine, aunque, cuando se habla de medios de comunicación informativos, éste último es poco tenido en cuenta puesto que se lo considera más como un medio de entretenimiento cultural; en cuanto a la televisión, es en la actualidad el medio más masivo por su rapidez, por la cantidad de recursos que utiliza (imágenes, sonido, personas) y, sobre todo, por la posibilidad que le ofrece al público de ver los hechos y a sus protagonistas sin necesidad de estar presente. Noticieros, documentales, reportajes, entrevistas, programas culturales, científicos y ambientales, etc., conforman la gran variedad de formatos de índole informativa que se emiten a través de los medios audiovisuales.

Los segundos que se distinguen son los medios radiofónicos, es decir, la radio. Su importancia radica en que quizá es el medio que con más prontitud consigue la información, pues, además de los pocos requerimientos que implican su producción, no necesita de imágenes para comunicar, tan sólo estar en el lugar de los hechos, o en una cabina de sonido, y emitir. También vale decir que -por la gran cantidad de emisoras- la radio, como medio masivo, tiene más posibilidades que la televisión ya que su público es amplio y heterogéneo; además, a diferencia de los medios audiovisuales, aquélla puede ser transportada con facilidad, pues tan sólo necesita un radio de transistores, una grabadora o un equipo de sonido para hacerse operativa. Así mismo, es un medio que -a pesar del tiempo- conserva una gran dosis de magia, pues puede crear imágenes, sonidos, voces y personajes sin necesidad de mostrarlos.

95 JORGE COVARRUBIAS, Manual de Técnicas de Redacción Periodística, Ed. Associated Press. New York, N.Y. 1996 pág. 227

El tercer tipo de medios de comunicación que se distingue en esta clasificación es el de los medios impresos, es decir, los libros, las revistas, los periódicos, los folletos y, en general, todas las publicaciones impresas en papel que tengan como objetivo informar. Son el medio menos utilizado por el público en nuestro país, pues aparte de que para acceder a ellos se necesita dinero, implican saber leer, así como tener alguna habilidad de comprensión. Igualmente requieren de un sistema complejo de distribución, que hace que no todo el mundo pueda acceder a ellos. Pese a esto, medios como los periódicos, son altamente influyentes en la sociedad pues además de contar con una información más completa y elaborada por su proceso de producción, contienen análisis elaborados por personajes influyentes y conocidos que gustan de las letras para expresarse por considerarlas más fieles y transparentes. A menudo se dice y se piensa que la televisión no muestra la realidad tal como es, sino que la construye según sus intereses. El efecto de los medios impresos es más duradero, pues se puede volver a la publicación una y otra vez para analizarla, para citarla, para compararla. Hay medios impresos para todo tipo de público, no sólo para el que se quiere informar acerca de la realidad, sino que también los hay para los jóvenes, para los aficionados a la moda, a la música, a los deportes, etc.; hay tantos medios impresos como grupos en la sociedad.

Por último, en esta clasificación están los medios digitales, también llamados "nuevos medios" o "nuevas tecnologías". Son los medios más usados actualmente por jóvenes. Se accede a ellos a través de Internet, lo que hace que todavía no sean un medio extremadamente masivo, pues es mayor el número de personas que posee un televisor o un radio que el que posee una computadora. Pese a lo anterior, la rapidez y la creatividad que utilizan para comunicar hacen de estos medios una herramienta muy atractiva y llena de recursos, lo que los hace cada día más comunes. Otra de sus ventajas, a nivel de producción, es que no requieren ni de mucho dinero ni de muchas personas para ser producidos; basta con una persona con los conocimientos necesarios. Su variedad es casi infinita, casi ilimitada, lo que hace que, día a día, un gran número de personas se inclinen por estos medios para crear, expresar, diseñar, informar y comunicar.

La segunda clasificación que distinguimos es la que divide a los medios, de acuerdo a su carácter; así vemos que hay medios informativos cuyo objetivo es informar sobre cualquier acontecimiento que esté sucediendo y que sea de interés general. Los medios informativos más sobresalientes son los noticieros, las emisoras que emiten noticias durante casi todo el día, las revistas de análisis e información y, los periódicos o diarios informativos. Todos estos medios, en su gran mayoría, son diarios o semanales.

La segunda categoría en esta clasificación es la de los medios de entretenimiento: hacen parte de este grupo los que buscan divertir o recrear a las personas valiéndose de recursos como el humor, la información sobre farándula, cine o televisión, los concursos, la emisión de música, los dibujos, los deportes, etc. Son -actualmente- una de las formas más utilizadas y de mayor éxito, pues incluso en los medios informativos se le ha dado un espacio especial e importante al entretenimiento; cosa que en muchas ocasiones es criticada por desvirtuar la naturaleza esencialmente informativa de estos medios.

En tercer lugar tenemos los medios de análisis, que fundamentan su acción en los acontecimientos y las noticias del momento, sin dejar de lado los hechos históricos. Su finalidad esencial es examinar, investigar, explicar y entender lo que está pasando para darle mayor dimensión a una noticia, pero, sobre todo, para que el público entienda las causas y consecuencias de dicha noticia. El medio que más utiliza el análisis es, sin lugar a dudas, el impreso, ya que cuenta con el tiempo y el espacio para ello; sin embargo, esto no quiere decir que otros no lo hagan, pues los medios audiovisuales, a través de documentales y crónicas, buscan internarse en el análisis serio de lo que acontece. Generalmente los temas que más se analizan son los políticos, los económicos y los sociales, para lo que se recurre a expertos en estas materias que permitan que el análisis que se haga sea cuidadoso y logre dimensionar en sus justas proporciones los hechos que se pretende comunicar.

Esta clasificación termina, con los medios especializados, donde entran los culturales, los científicos y, en general, todos los temas que le interesan a un sector determinado del público. No son temas comunes ni muy conocidos en muchos casos, pero su trascendencia reside en que son ampliamente investigados y estrictamente tratados. Un ejemplo son los documentales audiovisuales y las revistas científicas, deportivas o musicales.

4.1.2. La Función de los Medios de Comunicación

Los medios de comunicación constituyen un importante mecanismo que no siempre ha sido utilizado en beneficio de la democracia, pues en ocasiones no se cumple cabalmente con la tarea de difundir la información como es en realidad, sino como conviene a determinados grupos políticos, económicos, ideológicos o religiosos.

La labor que desarrollan los medios de comunicación, el procesamiento y la difusión de los hechos, así como su valoración, hacen del periodismo una disciplina intelectual; y de acuerdo a Carlos Marín⁹⁶, como toda actividad intelectual, el periodismo cumple su función en la medida en que se desarrolla con libertad y como un ejercicio de liberación, tanto de quienes lo practican como de quienes lo “consumen”. Pero la libertad en el periodismo es -inevitablemente- relativa. Esto se debe a las subjetividades implícitas de todo ejercicio intelectual, tales como: condiciones históricas, recursos tecnológicos, acceso a la información, legislación, nivel cultural, grado de preparación, habilidades, perspicacia, inteligencia e, incluso, el estado de ánimo de quienes lo ejercen.

Sigue diciendo el autor, que lejos de ser un trabajo desinteresado e imparcial, el periodismo constituye una manifestación de la lucha de clases, de los intereses económicos y políticos que representa cada empresa periodística, y aun de las diversas posiciones que se dan dentro de cada institución informativa. El tratamiento de los hechos periodísticos expresa un modo de percibir y analizar la realidad: proyecta una postura frente a los hechos.

⁹⁶ CARLOS MARÍN, Op. Cit. (Supr. 3) pág. 10

La actividad periodística, es decir, el trabajo de los medios de comunicación, se ocupa de la cosa pública, del acontecer social, de los personajes y hechos que protagonizan y determinan la vida colectiva en sus niveles locales, nacionales e internacionales. Por ello, el trabajo de los medios tiene como límite la intimidad de las personas. La privacidad no es materia periodística, a menos que se trate del rescate de privacidades eventualmente decisivas para el interés general.

Jan Schaffer en su ensayo denominado *La Función de los Medios de Información en Construir una Comunidad*⁹⁷, aboga por una nueva clase de periodismo que ayude a la gente a superar su sensación de impotencia y alienación, desafiándola a participar, intervenir y asumir responsabilidad por los problemas de la comunidad. Dice Schaffer, que cuando los medios cumplen su labor de una manera diferente, los ciudadanos realizan sus tareas de manera diferente, y que cuando se siembra innovación en las salas de redacción, se cosechan ideas nuevas.

Haciendo un análisis del papel de los medios de comunicación en Estados Unidos, Schaffer afirma que vivimos en una era en la que tanto los periodistas como el público de Estados Unidos luchan para lograr un consenso sobre lo que constituye buen periodismo: *ya no es suficiente que los propios periodistas piensen que realizan una buena labor. Para que el periodismo siga recibiendo protección constitucional - y siga atrayendo lectores y televidentes -, los lectores y televidentes tienen que estar de acuerdo en que el periodismo desempeña una función esencial en nuestra sociedad democrática*⁹⁸.

Recientemente -continúa Schaffer- ha habido indicaciones perturbadoras de que ése no es el caso. Las encuestas nacionales documentan una acumulación de resentimiento hacia la prensa estadounidense y sus prácticas. Para describir a la prensa, el público usa palabras como arrogante, insensible, prejuiciada, errónea y sensacionalista.

Schaffer describe una descomposición de la prensa vista desde la panorámica de la ciudadanía, por lo que se cuestiona sobre si los periodistas saben cómo arreglarla. Según informa, la circulación de los diarios está estancada o disminuye: *aunque la gente lee más, no lee más diarios. Y la audiencia de los noticieros de televisión también disminuye.*

⁹⁷ SCHAFFER, JAN. *La Función de los Medios de Comunicación en Construir una Comunidad*. Diario Electrónico, Cuestiones Mundiales, 2001.

⁹⁸ Idem.

Menciona a la Fundación internacional independiente, The Freedom Forum, quien realizó una encuesta sobre el estado de la Primera Enmienda (a la Constitución de los Estados Unidos, que garantiza la libertad de expresión), y señala que en general, la prensa, más que el público, tiene sus derechos de la Primera Enmienda en más alta estima: *más de la mitad de quienes respondieron a la encuesta - el 53 por ciento - expresaron la creencia de que la prensa tiene demasiada libertad. Esto representa un aumento de 15 puntos porcentuales respecto a una encuesta similar efectuada en 1997. Sólo el 45 por ciento dijo que creía que la prensa protege a la democracia, comparado con el 54 por ciento en 1985. Y el 38 por ciento dijo que la prensa en realidad perjudica a la democracia*⁹⁹.

El pueblo estadounidense, de acuerdo a los datos que emite Schaffer, afirma que no debería permitirse a la prensa que apoye o critique a los candidatos políticos, que no debería permitírsele que use cámaras ocultas para obtener información y que no debería ser capaz de publicar secretos del Gobierno; lo cual da muestra del desencanto que existe sobre los medios masivos y su lamentable actuación en los procesos electorales.

Schaffer afirma que los modelos más viejos de periodismo, especialmente en los diarios comunitarios y regionales, eran catalogados con frecuencia como "perros falderos": bajo el control de propietarios interesados en fomentar el civismo y atraer los dólares de la publicidad comercial. "Perros de ataque" es el modelo que se nos ocurre -continúa Schaffer- ahora con más frecuencia, después de alguna cobertura de la presidencia de Bill Clinton, y de las visiones de reporteros gráficos ocultos entre los arbustos de la residencia de la familia Kennedy tras la muerte de John F. Kennedy (hijo).

Luego está el modelo de "perros de vigilancia", dice Schaffer, al que los periodistas insinceramente dicen respetar; ésta es una función que la comunidad todavía aprecia. Pero el público tiene cada vez más aprensiones sobre esa función e incluso los periodistas aceptan que con frecuencia la prensa va más allá de la simple cobertura de los sucesos: a menudo impulsa controversias, especialmente al examinar la conducta personal y ética de las figuras públicas.

De acuerdo con Schaffer, algunos de los últimos estudios muestran que la prensa, más que el público, valora su función de vigilancia. Sólo el 10 por ciento de la prensa cree que la crítica periodística de los líderes políticos obstaculiza la labor de esos funcionarios, mientras que el 31 por ciento del público cree que esas críticas interfieren en el cumplimiento de la tarea de esos líderes.

Schaffer habla del periodismo cívico, el cual no propicia el abandono de la función de vigilancia, sino que en cambio le agrega más responsabilidades, le otorga una etiqueta amplia que se pone a los esfuerzos de los editores y directores de noticias que tratan de realizar sus labores como periodistas para ayudar a superar el sentimiento de impotencia y alienación de la gente.

⁹⁹ Idem.

El periodismo cívico -dice Schaffer- busca educar a los ciudadanos sobre las cuestiones importantes y de actualidad para que puedan tomar decisiones, participar en el diálogo y la acción cívica y, en general, ejercer sus responsabilidades en una democracia. Los periodistas cívicos creen que es posible brindar una cobertura noticiosa que motive a las personas a pensar e incluso a actuar, más que simplemente atraerlas a mirar.

En conclusión, para Schaffer, el periodismo cívico consiste en proveer puntos de entrada para involucrar a la gente, y alentar la interacción entre los periodistas y los ciudadanos. Procura crear conversaciones con los lectores, en contraste con una descarga unidireccional de información que arroja una gran cantidad de hechos al público, como se ve con tanta frecuencia en el periodismo tradicional.

Vemos pues, cómo la función de los medios de comunicación es un factor estimulante de cambio social y no un sedante. Pervierten su función cuando tergiversan, cuando mienten, cuando comercian y cuando ocultan información. De ahí que el apego a la verdad, a la veracidad periodística, sea una de las principales responsabilidades de los medios de comunicación.

4.1.3. Ética y Medios de Comunicación

Los medios de comunicación se han convertido en actores imprescindibles de los cambios políticos, pero, al mismo tiempo, son una de las causas de atraso de la sociedad; a la vez que son uno de los espacios más dinámicos para la propagación de una nueva cultura política. Los medios son ellos mismos uno de los segmentos más rezagados respecto del contexto de reformas que hay en el país. Desde el gobierno ha dejado de existir (sin desaparecer del todo) la intransigente censura que se había conocido en épocas anteriores. No se trata de una concesión gratuita del Poder político, sino de un logro de la sociedad misma. Es el resultado de una sociedad más activa y menos dispuesta a creerle a medios saturados de mensajes oficiales, así como el interés de algunas empresas de comunicación que buscaban competir entre ellas y que para eso fueron creándose una parcial pero nueva independencia. La unilateralidad de los medios, que tradicionalmente, con débiles excepciones, sólo daban cabida a una sola voz -la del gobierno-, se modificó con gran rapidez.

José Woldenberg, ex Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, en su conferencia magistral titulada *Ética, Elecciones y Democracia*, parte de la premisa: *la ética de la responsabilidad caracterizó la conducta de los actores relevantes de la democratización de México y fue una condición 'sine qua non' para que la transición misma pudiera llegar a buen puerto, como efectivamente ocurrió una vez que se aseguraron procesos electorales transparentes y se edificó un auténtico sistema de partidos. Hoy, culminada la transición, la sociedad mexicana afronta nuevos temas y problemas que, en esencia, son los mismos que se presentan en otras democracias más maduras, pero la ética de la responsabilidad, como antaño, sigue siendo un factor decisivo para la consolidación de una democracia más eficaz, de mayor calidad*¹⁰⁰.

¹⁰⁰ WOLDENBERG K, JOSÉ. *Ética, Elecciones y Democracia*. Conferencia magistral presentada en el Primer Curso Iberoamericano de Justicia Electoral, en la ciudad de Puebla, Puebla, el 15 de mayo de 2003. Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Woldenberg esboza lo que entiende por ética de la responsabilidad en las condiciones de México. La ética, según la noción de Max Weber, dice Woldenberg, puede desdoblarse en ética de la responsabilidad y en ética de la convicción: *"Es preciso que veamos con claridad que toda acción éticamente dirigida puede acoplarse a dos máximas cuyos fundamentos difieren entre sí irremediabilmente: es posible orientarse de acuerdo con la ética de la convicción o conforme a la ética de la responsabilidad". Naturalmente no es que la ética de la convicción sea igual a la falta de responsabilidad, ni que la ética de la responsabilidad sea semejante a la falta de convicción. No se trata de esto en absoluto. Mas, ciertamente, entre un modo de proceder conforme a la máxima de una ética de la convicción, cuyo ordenamiento, religiosamente hablando, reza: " el cristianismo obra bien y deja los resultados a la voluntad de Dios", y el otro de obrar según una máxima de la ética de la responsabilidad, tal como "la que ordena tener presente las previsibles consecuencias de la propia actuación, existe una enorme diferencia"*¹⁰¹.

Para Woldenberg, cuando se alude a la ética de la responsabilidad se pone en primer término el compromiso frente a las consecuencias, las reacciones que provoca o desata la acción propia: *por eso Weber señalaba que la ética de la responsabilidad debería de ser, junto con la existencia de una causa verdadera, inherente a la tarea política. Cito otra vez a Weber quien dice que: sólo hay dos pecados mortales en el campo de la política: la carencia de finalidades objetivas y la falta de responsabilidad que no siempre, pero sí muy a menudo, coincide con aquél*¹⁰².

La vanidad, la excesiva ambición de aparecer lo más posible en primer plano, dice Woldenberg, es lo que más induce al político a cometer uno de esos dos pecados y hasta los dos al mismo tiempo; el hecho de carecer de finalidad objetiva lo hace propenso a ir tras la apariencia deslumbrante del Poder en vez del Poder auténtico. En cuanto a su falta de responsabilidad, ello lo conduce a disfrutar del Poder por el Poder, sin tener presente su finalidad.

Para Woldenberg, quien actúa a partir de la ética de la convicción, propia de la actividad académica, lo hace de cara a aquello que piensa y asume como "lo mejor", ante sí y para sí. Pero no necesariamente de cara a las repercusiones que sus actos puedan tener para el resto. En cambio, *la ética de la responsabilidad lleva a moderar la convicción; es decir, la ética de la responsabilidad tiende a asumir dos dimensiones que la pura ética de la convicción no requiere: la existencia de los otros, y las derivaciones, por ello, de una acción*¹⁰³.

De acuerdo con Woldenberg, para quienes viven la política como convicción, quienes creen en lo que hacen y postulan en sus respectivos idearios y programas, y que por ello la dimensión de la ética algo les dice, no sobra reparar en la ética de la responsabilidad, aquella que supone "luchar siempre por asegurarnos de que nuestras acciones no produzcan consecuencias que contradigan nuestras buenas intenciones". En rigor, dice Woldenberg, la transición a la democracia supone un reajuste de los valores de la política para que ésta sea compatible con la existencia del pluralismo y la competencia entre partidos claramente diferenciados; en otras palabras, es

¹⁰¹ Ídem.

¹⁰² Ídem.

¹⁰³ Ídem.

necesario construir paso a paso un nuevo vínculo entre ética y política, capaz de reflejar las nuevas aspiraciones de la ciudadanía, expresadas en reivindicaciones políticas que se presentan asociadas a un fuerte componente moral que suele manifestarse como un rechazo a las instituciones o el orden vigente: *por ejemplo, en México el combate contra el fraude electoral y la desconfianza fue un profundo ejercicio de legalidad, de reformas sucesivas, pero sobre todo se manifestó como una búsqueda de transparencia y contra la corrupción; es decir, como un argumento moral cuya superioridad apenas si requería demostrarse. Naturalmente, esos intentos habrían topado con obstáculos infranqueables si al mismo tiempo no se hubiera formado un amplio sentido de tolerancia, la disposición de los actores políticos para construir los nuevos escenarios democráticos, eludiendo aquellos conflictos que dejados a su curso parecían susceptibles de generar violencia o, cuando menos, un clima de ingobernabilidad; es decir, si a la voluntad de cambiar no se hubiera unido una ética de la responsabilidad*¹⁰⁴.

Woldenberg señala las particularidades del régimen político prevaleciente en la mayor parte del siglo XX; los esfuerzos democratizadores se concentraron fundamentalmente en hacer efectivo el voto ciudadano depositado en las urnas, en crear y mejorar reglas e instituciones electorales capaces de representar y reproducir la pluralidad real y potencial de una sociedad en proceso de modernización y crecimiento. Por ello, dice Woldenberg, la transición democrática en México tenía que resolver dos cuestiones básicas y mutuamente complementarias: a) la consolidación y el desarrollo nacional de los partidos políticos y, b) la creación de unas leyes y unas instituciones reguladoras de su competencia.

El primer objetivo consistía en palabras de Woldenberg, en crear un marco que permitiera emerger, sin cortapisas ni restricciones artificiales, la verdadera pluralidad política del país, mientras que el segundo se propuso desterrar las prácticas fraudulentas que inutilizaban o distorsionaban el voto de los ciudadanos. En México se vivió un amplio ciclo de reformas electorales, entre 1977 y 1996, que se hicieron cargo de seis grandes temas: 1) el régimen de los partidos, 2) la conformación del Poder Legislativo, 3) los órganos electorales, la impartición de justicia electoral, 4) las condiciones de la competencia electoral, y 5) la reforma política en la capital de México.

Woldenberg afirma que los cambios constitucionales y legales fueron construyendo de forma paulatina las reglas y las instituciones que en un primer momento permitieron la incorporación de fuerzas políticas significativas a la arena electoral; después el fortalecimiento de los partidos con la ampliación de sus prerrogativas; la gradual autonomización de los órganos electorales frente a los Poderes públicos hasta conseguir su plena independencia; la creación del Primer Tribunal Electoral y posteriormente la extensión del control jurisdiccional en todos los aspectos de los procesos electorales; la apertura del Congreso a la pluralidad política, hasta el diseño de fórmulas de integración que restaron los márgenes de sub y sobrerrepresentación; la mejoría en las condiciones de la competencia, así como la extensión de los derechos políticos de los habitantes de la capital del país.

¹⁰⁴ Ídem.

La edificación de este marco fue lo que hizo posible que México saldara su añeja aspiración de alcanzar la plena democracia política.

Para Woldenberg, la instalación y consolidación de un sistema democrático obliga a un aprendizaje continuo de los valores de la participación y la estabilidad, de la pluralidad y la paz, del ejercicio de los derechos y la legalidad, del despliegue de los intereses propios y la autolimitación, de la contienda y la cooperación y de la tolerancia.

Woldenberg afirma que una vida política sin ideas puede generar una democracia vacía y vulnerable, y una política sin principios éticos conduce al desencanto o al cinismo, por lo que toca a los partidos la responsabilidad de hacer que la política sea una actividad racional y constructiva.

Reside en los partidos, en parte, la responsabilidad de aportar las ideas que abonen a la construcción de mejores escenarios de participación ciudadana y es ahí donde los medios de comunicación son fundamentales en la celebración de las elecciones democráticas, ya que generan las condiciones adecuadas respecto a la información que fluye respecto a las plataformas de los partidos políticos y sus candidatos.

Sería contradictorio hablar de una elección democrática sin la participación de los medios de comunicación, de ahí su papel fundamental, sin embargo, creemos que existe una complejidad de temas inmersos a la regulación, contrato y difusión de la información vertida por los partidos políticos.

4.1.3.1 Código de Ética del Periódico a.m.

Los medios de comunicación modernos se han preocupado por basar su actuar en estrictos códigos de ética que buscan garantizar su independencia y el cumplimiento de su labor informativa como una aportación a la democracia en el país.

Como ejemplo, se transcribe el Código de Ética del periódico a.m.:

“Los siguientes principios guían las decisiones y acciones de a.m. para lograr la excelencia periodística.

1. INDEPENDENCIA

El criterio editorial sólo responde al interés de los lectores, no al de individuos o instituciones ajenas. El personal de a.m. no se involucra en actividades políticas o trabajos con instituciones o empresas externas que generen conflictos de interés y pongan en riesgo la imparcialidad de la información.

2. INTEGRIDAD

En a.m. se rechazan las gratificaciones (regalos) y los tratos preferenciales. En el caso de viajes, se aceptan advirtiendo a los lectores de que el viaje se realizó por cortesía de tal o cual compañía. Tampoco se aceptan regalos, viajes, descuentos ni boletos de acceso a diversiones, en condiciones distintas a los ofrecidos al público en general.

La asistencia a teatros, cines y estadios para reseñar actividades deportivas y de espectáculos es estrictamente pagada por los reporteros y cronistas de a.m.

Durante la cobertura de hechos informativos (en el caso de Redacción) y relaciones de negocios (en el caso de Administración y Comercialización), los enviados y representantes de a.m. pagan sus gastos generales.

Los reporteros no venden publicidad, ni firman textos o fotos de inserción pagada; no participan en foros o entrevistas de tópicos o intenciones ajenas a la labor periodística, ni aceptan de sus fuentes informativas empleos complementarios. Mantienen con sus informantes un trato estrictamente profesional y difunden sus declaraciones sin esperar de ellos gratificaciones ni establecer compromisos.

Los publicistas por su parte no comprometen la línea editorial del periódico a cambio de espacios publicitarios.

Los textos informativos se distinguen de los espacios vendidos, comerciales o políticos, por su tipografía distinta y por la leyenda "inserción pagada".

En el caso de desplegados y cartas abiertas, es imprescindible la firma de un responsable de la publicación, acreditado a entera satisfacción del periódico.

No son publicados alegatos entre particulares: para ventilar y dirimir diferendos privados existen los tribunales.

3. LIBERTAD DE INFORMACIÓN.

a.m. ejerce el periodismo sin trabas, pero con responsabilidad. Ninguno de sus reporteros paga por obtener información, mas exigen libertad para investigar sin ser coaccionados ni limitados en el acceso a información que debe ser hecha pública.

4. CREDIBILIDAD, VERACIDAD Y PRECISIÓN

A partir de estos supuestos, a.m. se obliga a difundir la verdad completa, comprobable, en forma oportuna, sin intereses ni prejuicios que falseen, omitan o distorsionen los hechos.

** LIDERAZGO. El ejercicio cotidiano de sus compromisos y normas éticas ha hecho de a.m. el periódico líder del centro de México. De ahí la importancia de consolidar a éste como un medio creíble y confiable. La credibilidad es el más importante patrimonio de a.m.*

** IMPARCIALIDAD. Los reporteros de a.m. no incluyen sus opiniones en las notas informativas, no favorecen en sus textos a ninguna de las partes ni anteponen sus propias pasiones, intereses religiosos, políticos o económicos porque lastiman la objetividad.*

Los reporteros de a.m. se cercioran de la veracidad de su información, acudiendo al lugar de los hechos y a cuantas fuentes informativas es necesario para confirmar los datos.

a.m. entiende por fuentes confiables a personas e instituciones autorizadas, a expertos en los temas abordados e incluso a otros medios de comunicación reconocidos por su trayectoria profesional.

** EQUIDAD. Todas las partes involucradas en una información tienen en las páginas de a.m. la misma oportunidad de exponer sus respectivas versiones.*

Cuando una información es perjudicial para alguno de los involucrados, no es publicada sin su versión de los hechos.

Toda información es atribuida a una fuente identificable; puede haber razones fundadas para mantener el anonimato de algún declarante, pero el reportero

está obligado a tenerlo identificado e identificarlo ante la Dirección, quien es finalmente la responsable de autorizar si la información es publicada o no sin fuente expresa.

Sin embargo, aun cuando en ocasiones la confidencialidad es un recurso explicable, está condicionada: la fuente puede quedar oculta al público siempre y cuando aporte al periódico pruebas y testimonios sustentados acerca de lo que informa. Más aún, no sólo puede, sino que en algunos casos la fuente informativa debe quedar oculta si pelagra su integridad.

En todo caso, cualquier compromiso de confidencialidad es autorizado por el jefe inmediato.

El anonimato de la fuente informativa es siempre el último recurso, una vez agotados los demás medios para recabar información. Para conseguirla, en ningún caso se engaña a la fuente, ni se recurre al soborno, al chantaje ni a ninguna otra infracción a la ley.

Ahora bien, cuando el periódico asume la confidencialidad, el compromiso de respetarla es un deber solemne.

En todo lo anterior, la integridad institucional de a.m. y de su personal están en juego: por lo mismo, el anonimato no es permitido cuando la fuente quiera aprovecharlo para atacar a personas e instituciones, o para obtener ventajas de cualquier índole.

** CERTEZA. Por ningún motivo es permitida a persona o entidad ajena al periódico, la revisión previa de la información a publicar. La única excepción se da cuando el grado de complejidad o especialización informativa exige que los datos sean corroborados por la propia fuente o por un experto.*

** IMÁGENES. Se considera información tanto a textos como a fotografías; con relación a estas últimas, cuando se da el caso se aclara al lector que la imagen original ha sido manipulada o alterada. Se recurre a modificaciones fotográficas sólo por exigencias de calidad de imagen, en beneficio del diseño o para ocultar por respeto la identidad de alguna víctima o presunto delincuente (mientras éste no sea condenado).*

Las fotografías de personas detenidas no serán publicadas, salvo cuando la autoridad correspondiente las presente bajo su responsabilidad y custodia, o cuando hayan sido sorprendidas en flagrancia.

En a.m. no se despliegan fotografías sensacionalistas ni aquellas que pudieran ofender a la integridad familiar.

** RIGOR. Las encuestas van siempre acompañadas de la metodología empleada.*

** AUTORÍA. Las notas informativas, las columnas de opinión, los reportajes y las fotografías o infografías, contienen siempre los créditos del autor y el lugar de procedencia.*

** OPINIÓN. Los editoriales y columnas firmadas con seudónimo reflejan la opinión institucional de a.m. y son responsabilidad de la Dirección General; las columnas y artículos de opinión son responsabilidad de quien los firma.*

5. DERECHO DE RÉPLICA

En el caso de información o versiones que afecten a terceros, a.m. publica a la brevedad la versión de quien se considere lastimado u ofendido. Toda persona, institución o agrupación aludidas en la información publicada por este periódico, tiene derecho de objetarla y precisar cuantos detalles le den satisfacción. Los reclamos verbales o escritos recibidos en a.m. se publican al día siguiente de haber sido recibidos, salvo cuando haya impedimentos técnicos

que obliguen a diferir las aclaraciones hasta un día después. En todo caso las réplicas serán publicadas sin lenguaje soez, ataques personales o expresiones que denigren a terceros o al propio periódico.

Lo anterior, cuando se trata de precisiones no imputables al mismo periódico.

En cambio, en el caso de afectados por errores u omisiones provenientes de algún reportero o editor de a.m., la disculpa respectiva es ofrecida personalmente el mismo día; y en las páginas del diario, la rectificación es publicada al día siguiente.

Aun cuando a.m. todavía carece de "ombudsman" del lector, ha estimulado a sus editores y reporteros para convertirse en defensores de los derechos del lector.

6. RESPETO A LA PRIVACIDAD

La vocación periodística de publicar los hechos como son, en su integridad, no debe reñir con la sensibilidad ante la vida privada y la seguridad de los protagonistas de la noticia. La dignidad e intimidad sólo pierden su rango privado cuando actos o declaraciones personales adquieren interés público, cuando afectan positiva o negativamente a la comunidad: cuando son noticia.

Es muy delicada esta diferencia en el caso de las figuras públicas, de funcionarios y políticos observados con permanente atención. El derecho de la sociedad a ser informada debe ser balanceado con el respeto al derecho de toda persona a conservar su privacidad.

Hay claras difamaciones que no deben ser difundidas ni siquiera cuando la fuente quiere identificarse; a.m. no debe convertirse en vehículo de calumnias personales ni siquiera en inserciones pagadas.

** OBITUARIOS. La sensibilidad ante el dolor humano es obligada en el caso de los obituarios. La labor del reportero para obtener información en este caso sólo es emprendida cuando lo permiten los familiares o allegados.*

** INOCENCIA Y CULPABILIDAD. En el caso de la información conocida como policíaca, los reporteros de a.m. no deben anticiparse a decisiones judiciales. Así pues, mientras no haya una sentencia condenatoria, las notas acerca de presuntos delitos deben ser difundidas como imputación, sospecha o presunción. Nunca se identificará a infractores que sean menores de edad ni a su familia.*

** VIOLACIÓN. En ningún caso se publican detalles que permitan identificar a presuntos violados y violadas, ni a sus familias. Las fotografías correspondientes a este tipo de crímenes tampoco son publicadas si contienen rasgos que permitan la identificación de la víctima (o del presunto victimario, si éste es menor de edad).*

** RENCILLAS PARTICULARES. No ser difundida información referente a juicios mercantiles ni familiares, como desahucios, juicios testamentarios o demandas de divorcio.*

** FALSAS ALARMAS. Las amenazas de bomba tampoco deben ser publicadas, para no hacer eco a las mentalidades enfermizas que provocan tales falsas alarmas, o a quienes las traman impulsados por un dudoso concepto de la diversión, a costa de la tranquilidad social.*

** SUICIDIOS. En a.m. no se publica información sobre este tema, en consideración al respeto por quien ha tomado una decisión así de fatal; también, porque una muerte en estas condiciones duplica la pena causada a los familiares, y por haberse comprobado que la publicación de suicidios induce a conductas similares en casos de personas afectadas por una depresión severa.*

7. OBSCENIDADES.

Las palabras altisonantes son publicadas sólo cuando la información pierde sentido sin ellas. La decisión final de permitir el lenguaje considerado soez recae en la Dirección Editorial.

8. RECHAZO AL PLAGIO.

El plagio es pecado capital del periodismo. Por eso, cuando un texto requiera ser reforzado o complementado con información surgida en otra publicación o medio electrónico, debe darse el crédito correspondiente. Incluso en el caso de primicias informativas que haya logrado un medio competidor, y que sirvan eventualmente de base a información desarrollada por a.m., debe especificarse qué medio es la fuente original de la información.

Y cuando se pretenda reproducir textual e íntegramente un material informativo de autor o agencia con quienes no haya convenios o contratos de servicio, debe solicitarse su autorización para reproducirlo con el crédito correspondiente.

9. RESPONSABILIDAD.

Hemos hablado de independencia, equidad, precisión y responsabilidad informativas. En cada uno de estos valores está implícita la presencia de los diversos grupos sociales. a.m. no adopta una línea editorial que obedezca a sólo uno de los segmentos de la comunidad, del mercado o del espectro político. Pero este último, no obstante, es el eje donde se articulan todos los procesos sociales, las posibilidades de crecimiento o atrofia, según la actuación de las autoridades. Por eso, a.m. es una institución empeñada en denunciar vigorosamente la corrupción, la mala actuación y el mal uso del poder público.

10. SEGURIDAD.

De todos los valores, el más alto es la vida. La búsqueda de la noticia y su profundización no se antepone en a.m. a la seguridad de sus editores y reporteros.

En particular, la cobertura e investigación de los asuntos vinculados al narcotráfico pueden poner en peligro la integridad física del personal del periódico. Por eso, toda información relacionada con este tema se difunde nada más cuando es hecha pública por la autoridad. Los reportajes y noticias no oficiales son publicadas solamente con permiso expreso de la Dirección General de a.m.

11. HONORABILIDAD.

El personal de a.m. no aprovecha su profesión para incurrir en actos de ilegalidad e impunidad. Está prohibido exhibir gafetes o logotipos del periódico en vehículos privados, en busca de trato preferencial. Las tarjetas de presentación y credenciales son exclusivamente para identificación, nunca para suplir obligaciones ciudadanas.

12. CAPACITACIÓN.

En a.m. no sólo se permite, sino que se alienta al personal de todas las áreas a la actualización y crecimiento profesional. La institución apoya con permisos temporales y becas la asistencia a seminarios y cursos.

13. ATUENDO Y HÁBITOS PERSONALES.

Vestir con propiedad no está considerado en a.m. como signo de ostentación ni soberbia. Tanto en las instalaciones del periódico como fuera de ellas, ante lectores, fuentes informativas y clientes, rige un código de vestimenta con el que se manifiesta el respeto por los propios compañeros de trabajo y respeto también a las fuentes informativas y a los clientes.

Por estas consideraciones, está prohibido fumar y tomar bebidas alcohólicas en las instalaciones de a.m. y durante el horario de trabajo. También se evita el licor en entrevistas o reuniones con personalidades, funcionarios o representantes de instituciones de quienes se obtiene información o se negocian convenios.

14. DERECHOS RESERVADOS.

Los materiales informativos y gráficos son propiedad de a.m. No puede disponerse de ellos a título personal para ser vendidos, prestados, rentados o regalados a empresas, instituciones o particulares. Su propiedad intelectual e industrial está protegida por las leyes mexicanas.”

4.1.4. Medios de Comunicación y Elecciones

Jaimeduardo (así se escribe) García, evalúa la obra titulada: Trastienda de una Elección, para determinar la relación entre medios y elecciones. Comienza por narrar que en octubre de 1999 se llevó a cabo la cuarta elección presidencial en Argentina desde que la dictadura militar cedió a la normalidad democrática en 1983. En dicha campaña, cuenta García, el papel de los medios de comunicación fue relevante, pues se instaló en la novel cultura democrática de ese país sudamericano una novedosa forma de hacer política: las encuestas y el uso de técnicas profesionales en los medios. Este fenómeno, de acuerdo con García, se recoge en Trastienda de una Elección, que expone el lugar que jugaron los medios, tanto la prensa escrita como la televisión, en la campaña presidencial de ese año en Argentina¹⁰⁵. Los temas centrales del libro aludido por García son, el Poder de los medios de comunicación, la validez de las encuestas en tiempos electorales y la videopolítica. El libro es un conjunto de entrevistas a publicistas, políticos, analistas y periodistas argentinos que coinciden en que "hay una nueva forma de hacer política que tiene que ver con dar respuestas nuevas a preguntas nuevas de la sociedad".

El apartado "Las elecciones presidenciales de 1999" (en Argentina), es un recorrido conciso de la historia política y electoral de Argentina de 1955 a 1999, detallando las características en cada periodo, ya sea presidencial o de campaña, que fueron construyendo la cultura democrática hasta desembocar en el proceso de hace dos años.

¹⁰⁵ GARCÍA, JAIMEDUARDO. Medios y Elecciones. Publicado en la revista etcétera. México Abril 2001.

De entre los entrevistados, dice García, el periodista Julio Lagos se pregunta: "¿Hasta dónde los medios cambian la opinión ciudadana?", y contesta: "Pobre de aquél que porque maneja una cámara, un micrófono, una computadora, cree que le va a cambiar la manera de pensar a la gente". Los temas que abordan los entrevistados son la nueva forma de hacer política, encuestas, medios, asesores, financiamiento, debate político, vida personal de los políticos, y mujeres y política.

Respecto del primer inciso, C. Corach, político del Partido Justicialista (PJ), afirma que "en la campaña de 1983, el hecho distintivo fueron las grandes concentraciones públicas; y el eje de la campaña, los actos públicos. Esto se agotó en el 89, en función de la creciente participación de los medios masivos de comunicación electrónicos, televisivos, radiofónicos y gráficos". García afirma que tanto políticos como analistas y periodistas coinciden en que la política ya es mediática, sin duda. M. Grondona, periodista, afirma: "La innovación más importante desde el punto de vista técnico fue la gravitación enorme de los asesores de imagen. Los candidatos no debatieron entre ellos (...) enviaron spots televisivos muy elaborados, que recitaban lo que los asesores de imagen les decían que tenían que recitar. Esto fue más marcado que en las campañas anteriores".

García realiza aportaciones en torno a la importancia de los medios de comunicación dentro de los procesos electorales, sin embargo, consideramos que todavía no se puede hablar de una actitud responsable en el manejo de la información, ya que son evidentes las tendencias informativas de distintos medios y sus inclinaciones hacia determinados candidatos; igualmente encuestas fantásticas que emiten avances sorprendentes de un día para otro, como el caso de Felipe Calderón, candidato que ha avanzado intempestivamente en el actual proceso electoral.

Por otra parte, Víctor Ísita Tornell manifiesta que se ha podido observar a lo largo de los años recientes cómo la transición electoral mexicana ha ido de la mano de la apertura que han experimentado, también los medios de comunicación. Puede constatar, dice este comunicador mexicano, que hoy una buena parte de los medios mexicanos reflejan mejor las distintas posturas que asume la pluralidad ideológica y política del país. Identifica a los medios como el espacio natural donde se da la confrontación, el análisis y el debate de las ideas políticas.

Ísita Tornell señala que el público receptor de los mensajes, que a final de cuentas es el ciudadano que con su voto elige a la opción que más le convence, encuentra en los medios la información básica que le permite normar sus preferencias y comportamiento políticos.

La apertura de los medios de comunicación ha permitido hacer realidad el derecho de los partidos políticos a difundir sus ideas y programas; también el derecho de los ciudadanos a obtener un conocimiento pleno y efectivo de las opciones políticas que se le presentan¹⁰⁶.

Ísita Tornell afirma que los medios se han constituido en el vehículo privilegiado, el más eficaz para llevar el mensaje de los partidos a millones de ciudadanos.

¹⁰⁶ ÍSITA TORNELL, VÍCTOR. Ética, Medios de Comunicación y Elecciones. Número 82, Marzo de 2004.

Aquello que transmiten es la materia prima mediante la cual los electores forman sus convicciones y fundamentan sus votos, por eso se han vuelto un asunto clave en el debate nacional acerca del proceso de democratización y reforma legislativa de los medios de comunicación mexicanos, que discuten los propios comunicadores, actores políticos, analistas y académicos.

Para este autor, los medios tienen sus propias responsabilidades, su propia misión; en las elecciones son el referente, las ventanas, los foros donde las distintas ofertas políticas se conocen, se discuten, se analizan y se critican; de tal forma, considera indeseable que los medios de comunicación sean instituciones militantes, por el contrario, deben asumirse como espacios de expresión, análisis y comprensión de la diversidad política.

Establece que desde la perspectiva de la democracia, resulta imprescindible que los medios de comunicación y sus operadores (dueños, comentaristas, reporteros, etc.) regulen su actividad y conciban su función a partir de valores de comportamiento ético y responsable en la cobertura de las acciones, declaraciones y acontecimientos de campaña de los partidos políticos y sus candidatos durante las contiendas electorales.

Coincidimos con Ísita Tornell, en el sentido de que es importante la configuración de un nuevo sistema de criterios y valores que normen la conducta, una nueva legislación o alguna otra forma por la que se pueda orientar la labor informativa de los medios y que determine sanciones para aquellos que violen las normas éticas de la profesión, sin perjuicio de la aplicación de sanciones configuradas en las leyes, actuales o futuras, en esta materia.

4.1.5. Los Medios de Comunicación ante el Proceso Electoral

En medio de tanta desconfianza que existe en torno a la clase política mexicana, los medios de comunicación se localizan en el centro de un campo de batalla. Muchos medios han pasado de ser filiales del sistema, a encuestadores de los demás partidos políticos en aras de la alternancia. Es evidente la tendencia de ciertos medios de comunicación hacia los candidatos punteros en el proceso electoral, lo cual es lamentable, pues generan desinformación y oscurecen aún más el escenario político.

En este sentido, Martín Espinosa, afirma que durante muchos años estos se identificaban directamente como "aliados del régimen": incapaces de hacer crítica a los poderosos en turno. Su papel en el momento actual está siendo cuestionado categóricamente: no sólo su viabilidad económica está siendo amenazada por la realidad, ya que, al recibir menos publicidad gubernamental, su capacidad de subsistencia en el corto plazo está más que limitada. Lo que ha hecho que los medios atraviesen también una severa crisis es -en algunos casos- la ausencia de lectores, radioescuchas o televidentes efectivos, su escasa capacidad de gestión empresarial o, también y por desgracia, su abuso en las imprecisiones, su escasa capacidad de análisis y falta de rigor en sus contenidos¹⁰⁷.

¹⁰⁷ ESPONOZA, MARTIN. El periodismo radiofónico frente al proceso electoral 2006. yoinfloyo.com.mx.

Espinosa señala que de 2000 a 2002, un millón de familias mexicanas dejaron de comprar periódicos y otras 350.000 ya no adquirieron revistas; lo que no quiere decir necesariamente que las poco más de 3 millones de familias que sí consumen Diarios lo hagan de manera asidua, ya que sólo dedican 30 pesos (2.91 dólares) al año a este rubro; lo que representa un promedio de 3 ediciones adquiridas entre las miles que ofrecen al año todas las cabeceras que se editan en nuestro país.

Para Espinosa, hay que tener en cuenta que los dos periódicos con mayor difusión, son: el deportivo Esto y el de nota roja La Prensa; seguido de lejos por El Universal, Ovaciones, El Financiero, Reforma y El Gráfico. Los niveles de difusión de los periódicos en México no corresponden ni de lejos con los de otros países con un nivel de riqueza parecido y están a años luz de los de las naciones más desarrolladas.

Espinosa sigue diciendo que aunque aún persistan muchos de los vicios en la relación medios-poder que han imperado durante los últimos años (no por nada México sigue siendo reconocido como un país con nivel medio de corrupción periodística), el avance en la libertad de expresión es irreversible.

Sin duda, uno de los pilares de esta libertad señala Espinosa, es la aplicación de un nuevo entramado legal que está sentando las bases para hacer más transparente la actuación de los servidores públicos mediante el acceso de cualquier tipo de información por parte de la sociedad civil. Pero no sólo hay que asegurar y fortalecer las reglas del juego democrático para buscar una cada vez mayor profesionalización de los periodistas; también hay que ofrecerles mejores sueldos, mayor formación y una mayor protección en el ejercicio informativo a través de medidas concretas que protejan la integridad física de estos profesionales, de sus fuentes y de sus familias¹⁰⁸.

Se puede concluir que el papel de los medios en la vida democrática de México juega un papel esencial.

4.2. El papel de los Medios en las Democracias Modernas

En las modernas democracias plurales, el quehacer político no puede comprenderse sin el papel de los medios de comunicación. Salvo en comunidades pequeñas, y aún en ellas, no parece haber sustituto a su función intermediadora entre gobernantes y gobernados. De ahí que el análisis de la relación entre los medios de comunicación y la vida en democracia, pero muy particularmente en las elecciones, tenga un carácter central en cualquier consideración seria sobre la calidad y la sustentabilidad de la democracia.

En el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA) la democracia es considerada como un sistema de Gobierno político donde el Poder responsable de la toma de decisiones está sujeto a la

¹⁰⁸ Idem.

influencia controladora de los ciudadanos, quienes son considerados políticamente iguales¹⁰⁹.

En un régimen político de esta naturaleza, la influencia ciudadana se ejerce eminentemente a través de la elección de sus gobernantes. Sin embargo, también en los períodos interelectorales tiene un elevado valor político el parecer de la ciudadanía; mismo que es frecuentemente medido a través de encuestas de opinión pública. Y dado que tanto las decisiones de los votantes como las opiniones de los ciudadanos se forman con base en la información de que disponen, la actuación de los medios masivos de comunicación, con todas sus virtudes y defectos, se vuelve un componente indispensable de la democracia.

El papel de los medios en la política, por su capacidad para influir y moldear lo que desde el Siglo XVIII se ha denominado opinión pública, ha venido evolucionando con el tiempo¹¹⁰. Los primeros periódicos eran abrumadoramente panfletarios, elaborados con escaso sentido ético y profesional. Giovanni Sartori comenta que Thomas Jefferson le escribió a un amigo: *No podemos creer nada de lo que se lee en un periódico. La misma noción de verdad resulta sospechosa cuando está inmersa en ese transmisor de polución*¹¹¹.

El problema no ha desaparecido por completo, como se puede constatar por muchos de los tabloides que se publican actualmente, y tal vez nunca desaparecerán del todo. Sin embargo, los periódicos fueron ganando aceptación ya avanzado el Siglo XIX y conforme se alcanzaban niveles más altos de seriedad profesional. Ello no necesariamente significaba imparcialidad:

En el periodo de la democracia contemporánea en Europa Occidental, durante el Siglo XIX y principios del XX, la prensa escrita por lo general era de carácter partidario¹¹². Casi todos los grandes medios adoptaban una corriente determinada, fuera a favor de un partido político o de una corriente ideológica, y ello no sólo se reflejaba en su línea sino también en la cobertura de las noticias¹¹³.

Los avances tecnológicos también influyeron. Lo que eran publicaciones ocasionales se fueron haciendo más frecuentes hasta que apareció el Diario y se convirtió en una necesidad de la vida política. La invención del linotipo (que fundía los caracteres en plomo líquido) en 1884, permitió incrementar entre cuatro y cinco veces la velocidad en la que se componían -manualmente- los periódicos, permitiendo abaratar su costo e incrementar su cobertura y tiraje.

¹⁰⁹ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).

<http://www.idea.int>

¹¹⁰ HABERMAS, JÜRGEN, Historia y Crítica de la Opinión Pública. Madrid: Gustavo Gili, 1982, y Sartori, 1966, capítulo VIII.

¹¹¹ SARTORI, GIOVANNI. Homo Videns. La Sociedad Teledirigida. México: Punto de Lectura, 2006. Página 36, nota 6.

¹¹² RIAL, JAUAN. Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales: el Acceso a los Medios de Comunicación en Griner, S. y Zovatto, D. (Eds.) De las Normas a las Buenas Prácticas: El Desafío del Financiamiento Político en América Latina. San José, Costa Rica: OEA/IDEA, 2004. Página 56.

¹¹³ MARTÍNEZ PANDIANI, GUSTAVO. Marketing Político. Campañas, Medios y Estrategias Electorales. Buenos Aires: Asociación Argentina de Marketing Político, 3ª Ed. 2003.

Ello también facilitó el desarrollo de revistas, de aparición más espaciada pero con la capacidad de ofrecer comentarios razonados y análisis sobre las noticias que habían ocupado brevemente las páginas de los Diarios, habitualmente también desde la perspectiva de alguna posición política o ideológica.

Hacia fines del Siglo XIX y principios del XX, con el surgimiento de Diarios que presentan una inclinación predominantemente comercial, y por tanto orientados a captar el mayor número de posibles lectores, los periódicos se volvieron más independientes. Pero si bien la cobertura de noticias tendió a ser más balanceada en términos de posición política, también se prestó al sensacionalismo. El afán de vender Diarios, particularmente ante la competencia que se presentó con la aparición de nuevas publicaciones, propició que se exageraran las noticias para captar la atención del lector e incluso se produjeron verdaderas cruzadas sensacionalistas.

Una expresión extrema de lo que se dio en llamar amarillismo fue el mundialmente famoso caso que se presentó en la Unión Americana entre los periódicos neoyorkinos, el *World* y el *Journal*, a fines del Siglo XIX. Es generalmente aceptado que la pugna entre estos dos Diarios por aumentar su circulación mediante la difusión sensacionalista de las supuestas atrocidades españolas en Cuba desempeñó un papel decisivo en el origen de la guerra entre España y Estados Unidos.

La independencia y libertad de los medios no escapa del todo a ciertos condicionamientos culturales, el nacionalismo incluido, como se hizo particularmente claro durante la segunda mitad del Siglo XX, cuando la Guerra Fría imponía términos estrictos entre lo que era aceptable para el público. Fuera de ello, en los Diarios comerciales la posición del periódico se refleja tan sólo en la página editorial y aún ésta tiende a manifestar un cierto equilibrio para mantener el mayor número posible de lectores. Aún así, Juan Rial observa que el espacio que se otorga, la titulación y la ubicación de las noticias en las páginas del periódico, así como las omisiones, fácilmente denotan las preferencias y posiciones del mismo frente a lo que ocurre en el país¹¹⁴. Y aun ellos no fueron inmunes al sensacionalismo: es de recordar que el Diario británico de filiación laborista, *The Mirror*, fue el pionero de los grandes titulares destinados a llamar la atención (como también del formato más reducido que se conoce como tabloide). Es más frecuente, sin embargo, que sean las revistas donde se mantiene una cierta posición política. Pero en todo caso, tanto Diarios como revistas se han vuelto menos confrontacionales. Esto, obviamente, en el marco de los regímenes de democracia liberal; bajo regímenes dictatoriales. Los Diarios y las revistas son oficialistas por regla general y, cuando se toleran voces opositoras, éstas deben cuidarse permanentemente de identificar y no rebasar los límites de libertad de opinión de los que pueden gozar.

Con el fin de la Guerra Fría y la tercera ola de democratización en el mundo, los márgenes de libertad para los medios se han ampliado considerablemente, tal vez como nunca antes en la historia. A ello se ha aunado la creciente conciencia en materia de derechos humanos, la lucha por la igualdad de género y no discriminación de minorías, así como el surgimiento de la sociedad permisiva. Y sin embargo, es posible afirmar que la mayor parte de la población mundial no goza de publicaciones periódicas libres y con la capacidad técnica y humana necesarias para cumplir su

¹¹⁴ RIAL, JUAN. Op cit. (supra 112)

misión –que les permitan estar debida y confiablemente informados del acontecer político de su propio país- sea porque no son tolerados o porque no se han desarrollado debidamente en términos de profesionalismo y honestidad.

Pero aun en las democracias liberales, y particularmente en nuestra región, es legítimo preguntarse qué tan confiables son los medios de comunicación impresos, dada la importancia de su papel e influencia en la política. No puede darse una respuesta sencilla a este cuestionamiento habida cuenta de las grandes diferencias que se presentan de un país a otro y, dentro de cada país, de una región a otra. Sin embargo, puede reconocerse que en términos generales los medios han avanzado mucho tanto en términos de profesionalismo como de sentido ético.

Se trata de avances relativamente recientes en términos históricos. Sólo en la última parte del Siglo XIX se impartió la primera licenciatura de periodismo en el mundo:

La implantó la Universidad de Missouri (Columbia) para el curso 1879-1884. El primer postgrado se abrió hace menos de cien años en la Columbia University de Nueva York (en 1912) con el apoyo financiero del controvertido editor y periodista de origen húngaro, Joseph Pulitzer (creador también del Premio Pulitzer). Aun así durante mucho tiempo los periodistas egresados de la universidad eran rechazados por aquellos que se habían formado en las calles y detrás de la máquina de escribir. Pero ante la creciente complejidad de la actividad periodística fue reconocida la importancia de la formación universitaria. A ello contribuyó también el surgimiento de los reportajes de fondo en áreas especializadas como la política exterior, la economía, los negocios o la ciencia.

Y sin embargo, los medios están expuestos a las limitaciones y vicisitudes que enfrenta toda actividad humana¹¹⁵. Las comunicaciones casi instantáneas de que gozamos hoy han facilitado la labor del reportero, pero en el mejor de los casos éste sólo puede anticipar o conjeturar, pero ciertamente no adivinar, lo que será el acontecer de cada día. Su capacidad para comprender un suceso imprevisto es puesta a prueba continuamente, sus percepciones y apreciación del evento pueden ser más o menos buenas y están sujetas, a su vez, a la interpretación que se haga de ellas por los editores que reciben los reportajes. Un evento importante puede pasar desapercibido en tanto que otros alcanzan a ser publicados. El mismo acontecimiento puede hacer la primera plana en un diario y ser relegado a las páginas interiores en otro.

La subjetividad es inherente al quehacer humano y está presente en la actividad informativa. Aun si es inocente, nuestra valoración de una noticia no está exenta de la influencia de nuestras percepciones, simpatías o intereses. Y tampoco podemos ignorar que si los medios pueden influir en el Poder, el Poder –sea económico, político o incluso criminal- también pueden influir en los medios. No nos referimos a las inserciones pagadas, que son legítimas si así se indica, sino a noticias y reportajes supuestamente independientes que pueden en realidad ser resultado de un soborno... o de una amenaza. Igualmente real es el caso de las notas, o ausencia de notas, motivadas por la extorsión de periodistas corruptos.

¹¹⁵ ROSENBLUM, MORT. *Coups and Earthquakers*. New York: Harper Colophon, 1981.

Un fenómeno preocupante en la región latinoamericana, por otra parte, es que la actividad periodística ha encontrado nuevos riesgos al ocuparse de temas como el narcotráfico y el crimen organizado. Son frecuentes los casos conocidos, y ciertamente habrá muchos más que no se llegan a conocer, de amenazas, presiones e incluso asesinatos de reporteros o editores que se ocupan del seguimiento de estos temas o luchan desde las páginas de los Diarios por el imperio de la ley y en contra del poder corruptor de las drogas y los negocios ilícitos.

Pero hasta principios del Siglo XX el alcance de los medios impresos se circunscribía, por su propia naturaleza, a la minoría que era capaz de leer. Debemos recordar que la alfabetización universal de los adultos es un logro reciente en la historia de la humanidad, aun si nos referimos tan sólo a los países más avanzados del mundo. Es bien sabido también que la sección editorial y de opinión, generalmente la de mayor valor intelectual, es leída por una minoría de dentro de la minoría que constituyen los que leen periódicos. Por ello, no puede extrañarnos que la cultura de masas no se haya presentado sino hasta la invención de los medios electrónicos.

La aparición de la radio en los años veinte y su fuerte expansión en los años treinta coincidió con el periodo de desarrollo de los regímenes totalitarios, tanto en Europa Occidental como en América. Inicialmente fueron el fascismo, el nacional socialismo y el comunismo los regímenes que percibieron y supieron utilizar con gran eficacia el poder movilizador de la palabra amplificada por medio de la nueva tecnología. Pronto, también los líderes políticos de los países democráticos aprendieron a utilizar los nuevos medios de comunicación¹¹⁶.

Pero la radio presenta, entre otras, una diferencia sustancial frente a los medios escritos, ya que para su operación debe utilizar bandas de un espectro limitado de ondas cuya regulación corresponde al Estado. Aunque el servicio puede concesionarse, el titular último del espectro es el Estado, responsable de negociarlo y regularlo con otros países a través de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, con sede en Ginebra, Suiza. Y lo mismo ocurre con la televisión abierta.

Por esta razón, desde el surgimiento de la radio y la televisión, los dueños de estos medios fueron más cautos en su relación con el Poder y los partidos políticos. De ahí que, en general, los medios audiovisuales no estuvieran ligados a una posición partidista o ideológica. El pluralismo en la transmisión se dio en diversos grados, según la tolerancia gubernamental, la tradición democrática del país y las bandas disponibles en el espectro. Obviamente, el mayor número de concesiones tendía a propiciar, por regla general, un mayor pluralismo de opiniones que se difundían en el espectro.

Los casos de sujeción se dieron en los regímenes totalitarios, de uno u otro signo, donde los medios electrónicos se convirtieron en la máquina de propaganda del régimen, aunque también en estos países llegaron a darse emisiones clandestinas de oposición al régimen, normalmente en la radio, pero por su naturaleza sus transmisiones eran precarias¹¹⁷. Esto también ocurrió en algunos regímenes donde

¹¹⁶ Cfr. *Íbidem*.

¹¹⁷ ORTIZ GARZA, JOSÉ LUIS. *La Guerra de las Ondas*. México: Planeta, 1992. pág. 74 y sigs.

existía un partido hegemónico de tipo dictatorial. En los países democráticos la neutralidad y el pluralismo fue la norma, pero se daban formas de partidismo expresadas, las más de las veces, mediante la calidad de los tiempos y espacios otorgados a distintas fuerzas políticas o incluso a través de la exclusión de cobertura. Durante el periodo de la Guerra Fría se dio un claro alineamiento vinculado a posiciones ideológicas globales: la mayoría de las emisoras de radio y televisión en las democracias occidentales eran contrarias a la ideología del bloque socialista¹¹⁸.

Por otra parte, con el paso del tiempo, tendieron a afirmarse las concesiones otorgadas a los dueños de las emisoras y, debido al poder mediático alcanzado por la radio y la televisión, perdió importancia, aunque sin desaparecer, la potestad del Estado como dueño y regulador de las ondas. Más recientemente, el proceso de globalización, caracterizado por el movimiento de capitales, tecnología y tendencias culturales a través de las fronteras, permitió la formación de grandes corporaciones multinacionales en el negocio de la comunicación social, con un poderío que llega a rebasar al de algunos Estados nacionales y escapar a su control.

El acelerado desarrollo tecnológico ha venido ampliando y continúa potenciando la expansión y alcance de los medios electrónicos de comunicación. La transmisión por cable permitió mayor control sobre el receptor de la señal y la no dependencia del Gobierno en cuanto a la utilización del espectro, en tanto que la transmisión satelital desbordó sobradamente las fronteras de los Estados. La digitalización de la señal está compactando y consecuentemente dilatando la capacidad de transmisión a través de las bandas concesionadas, con lo que se multiplica la capacidad de utilización del espectro y se hace posible también la televisión de alta definición.

A ello se ha añadido el reciente surgimiento de la Internet, que registra un crecimiento exponencial debido a la aparición y los avances que ha registrado la computadora personal, su creciente capacidad y ubicuidad, así como el desarrollo de las comunicaciones entre los ordenadores. Además del acelerado crecimiento de bases de datos accesibles por esta vía, así como sitios de Internet con información de toda índole, un número cada vez mayor de estaciones de radio y televisión han visto la conveniencia de ampliar su audiencia mediante la transmisión vía Internet.

Actualmente en la gran mayoría de los medios en los países democráticos se tiende a defender, aunque con ciertos cuestionamientos, valores convencionalmente aceptados en Occidente:

Democracia participativa, defensa de los derechos humanos, exaltación de educación como la principal vía de mejora de la situación de los sectores desposeídos, prédica a favor del medio ambiente o de la aniquilación de los problemas de los desposeídos: “pobreza, marginalidad y exclusión”, pero todo aunado a una defensa de libre empresa y la sociedad de mercado¹¹⁹.

Asimismo, tanto en América Latina como en la mayor parte de las democracias occidentales, la abierta adopción de posiciones partidistas por parte de los medios de comunicación no es la regla. No obstante, la neutralidad no es fácil de alcanzar y, como se ha dicho, el análisis de los tiempos que se asignan a una nota, la forma de

¹¹⁸ Cfr. RIAL, página 57.

¹¹⁹ Íbidem, página 11.

titular o presentar las noticias o el lugar que se les da en la secuencia de emisión, e incluso el espacio o las omisiones de ciertos acontecimientos, frecuentemente tienden a mostrar preferencias. Tampoco es inusual el caso de medios que presentan posiciones contradictorias en su cobertura, frecuentemente como un esfuerzo deliberado de tener más amplios espectros de audiencia y de mantener mayor influencia en todos los ámbitos del quehacer político.

4.2.1. Los Medios ante el Poder

El fenómeno se vuelve más complejo si consideramos que el nodo del tema que nos ocupa es el Poder y que los medios, además de ser instrumentos de transmisión de información y propaganda, se han convertido también en actores políticos con una enorme capacidad de influencia en el juego de la política. En este juego se entrecruzan el Estado y los gobiernos, los partidos y los candidatos, los grupos de interés y las organizaciones de la sociedad civil, los medios y la ciudadanía.

En los periodos electorales, particularmente, importa mucho a los partidos políticos y a los candidatos obtener acceso a los medios de difusión que les permita transmitir información y estímulos para influir en la decisión de voto de los ciudadanos. Para ello se requiere del dinero necesario para contratar espacios y tiempos o de la voluntad de quienes controlan los medios de comunicación. En la obtención de ambos tipos de recursos se pueden generar compromisos, a ser pagados con favores políticos, que afectan las condiciones de un ejercicio auténticamente democrático del Poder.

Ciertamente los medios son organizaciones empresariales que como cualquier otro defienden sus propios intereses y los de los grupos con los que tienen vinculaciones de negocios, pero ello no elimina la obligación de hacer frente a su responsabilidad social. Por otra parte, en el seno de los propios medios existe una pluralidad de actores que, en un marco democrático y de libertad de expresión, consideran que sus propios valores, percepciones y preferencias personales son legítimos y pueden ser reflejados ya no en los segmentos de opinión sino incluso en la manera en que se informa sobre el acontecer político. Sería ingenuo pensar que tales actores no son conscientes del poder que les brinda su participación en la generación y transmisión de esta información.

Resulta pues evidente que en este contexto se confrontan dos principios básicos: la libertad de expresión y las condiciones de equidad, sin ahondar en el problema filosófico del papel de la subjetividad y el interés en la percepción de la realidad y la búsqueda de la verdad. La obligación del Estado en este terreno consiste en establecer un marco legal que, garantizando esa libertad, también asegure condiciones justas y profesionalismo ético por parte de los medios, particularmente en la contienda electoral, como requisitos indispensables para el mantenimiento de una vida auténticamente democrática. Asimismo, para garantizar equidad y profesionalismo es indispensable establecer condiciones de transparencia en la relación entre los medios y los actores políticos.

Las características de los medios ameritan también alguna consideración. Ya nos hemos referido a las dificultades para asegurar una cobertura imparcial en el caso de

los medios escritos y aquí podemos añadir que lo dicho se aplica también a los electrónicos. Pero estos últimos presentan características específicas que conviene comentar. En particular, el uso de la televisión ha sido objeto de considerable debate, tanto por su reconocida influencia sobre la opinión pública como por la naturaleza de sus mensajes. Adicionalmente, la propaganda a través de la televisión es sumamente costosa, lo que encarece las campañas políticas; y con frecuencia la propiedad de las cadenas está concentrada en unas cuantas entidades limitando la competencia e incrementando su poder.

Entre las críticas al papel de la televisión, especialmente durante las campañas electorales, sobresalen su dependencia de la imagen así como su tendencia a emitir mensajes breves y efectistas -denominados spots- más propicios para generar estímulos que para favorecer la reflexión. Se ha señalado, con razón, que estas características propician la personalización de la política, promoviendo simpatías y odios, más que el análisis razonado sobre las virtudes y defectos de las distintas propuestas de gobierno presentadas por los partidos para hacer frente a los problemas nacionales.

Particularmente severa ha sido la crítica de Sartori a la televisión. Recordando que la democracia ha sido definida con frecuencia como un gobierno de la opinión, reconoce su enorme influencia indicando que actualmente el pueblo soberano opina, sobre todo, en función de cómo la televisión le induce a opinar¹²⁰. Este hecho debe atribuirse no sólo al indudable atractivo que ejerce la televisión sobre las masas sino, sobre todo, a la capacidad de la imagen para apelar al homo ludens (estimular los sentidos) más que al homo sapiens (la razón). No sorprende, por ello, que la televisión se haya convertido en el medio privilegiado para la aplicación de las nuevas técnicas de mercadeo electoral a través de las cuales la opinión pública pierde autonomía y se vuelve un eco de lo que transmite la televisión, la que le indica lo que debe pensar¹²¹.

En cualquier caso, el papel de los medios en la vida democrática de las sociedades contemporáneas es tal que no podría concebirse sin su participación. El crecimiento demográfico sin precedentes que experimentó la humanidad en el Siglo XX y la ampliación del concepto de ciudadanía, exigen de cauces ágiles de comunicación para mantener la unidad de las sociedades en un marco de pluralismo. La relación entre gobernantes y gobernados, la necesidad de información para comprender los temas complejos del mundo de hoy, así como la toma de decisiones políticas para hacerles frente, requieren de una comunicación fluida y eficaz.

No parece haber alternativa a ese importante papel que cumplen los medios impresos y electrónicos. Pero su regulación es también condición indispensable para garantizar las condiciones que exige el adecuado desempeño de su función en la contienda electoral: de manera constructiva y en las condiciones de equidad que supone la democracia. La regulación, sin embargo, va a la zaga de los avances tecnológicos; en particular, el creciente uso de la Internet presenta a la autoridad el problema de constituir un medio de información difícil de regular ya que no depende de concesiones del Estado ni se le puede sujetar fácilmente a normas nacionales. La información (texto, imagen fija o video) puede almacenarse y consultarse con la

¹²⁰ SARTORI, Op cit. (supra 111)

¹²¹ Ídem.

misma facilidad dentro o fuera de las fronteras nacionales, eludiendo fácilmente restricciones o prohibiciones¹²².

4.2.2. Los Medios como Forma de Comunicación Política

La comunicación política puede definirse como “el tipo particular de mensajes y de informaciones que circulan dentro del sistema político y que son indispensables para su funcionamiento, ya que condicionan toda su actividad, desde la formación de las demandas hasta los procesos de conversión, y las respuestas del mismo sistema”.

La comunicación es estrecha pero hay una que se da de una manera directa y otra de una manera indirecta, por ello la relación entre medios, partidos y democracia, ha sido tema recurrente a lo largo de los últimos tiempos, tanto en México como en el concierto de las naciones. Y es que ciertamente existen razones de peso que justifican tal inquietud. Basta acaso decir que la información es fundamental para la democracia y su plena y equitativa difusión es necesaria para validar la noción de ciudadanía.

¿Existe una relación entre medios de comunicación y una democracia real? Parecería que sí, pero, hasta donde llega, esta verdad, es un real concierto de fuerzas políticas o una eterna e inconsciente lucha de poder en México.

Hoy día, México asiste a la formación de una sociedad diferente, compleja, que cuenta con más y mejores elementos de conocimiento que en el pasado, es decir, vamos en tránsito hacia la sociedad de la información, que supone la existencia de una opinión pública formada e informada como parámetro de referencia de la salud del sistema democrático, y la relación política, social y formadora de criterios que marcan la existencia de una sociedad más consciente.

La comunicación política adquiere una relevancia central en el contexto de los regímenes democráticos de fines de Siglo. Su paulatina autonomía parte del hecho de que el ejercicio del poder público abandona los espacios de la clandestinidad y de la razón del Estado ante la publicidad de su influencia y de sus actos.

Tal publicidad se configura gracias al desarrollo de los medios de comunicación de masas así como de las nuevas tecnologías de información y comunicación.

El poder pasa de los oscuros callejones a su ejercicio, a los grandes espacios de la publicidad. En tiempos de las grandes monarquías europeas, el poder real detentaba el monopolio de la información, la cual fungía como un valiosísimo termómetro de la obediencia de los súbditos.

Actualmente, los pasos del hombre político son seguidos de cerca por el gobernado a través de los medios de comunicación. El punto en cuestión es qué tan capaces de la veracidad se muestran y con qué tanta repercusión política tienen presencia; el problema es si la tienen en el marco legal hasta donde es capaz de

¹²² TREJO DELARBRE, RAÚL. Leer y escribir en la Red. Novedades, desafíos, fortalezas, fragilidades. (Ponencia presentada en el encuentro “Acta Internacional de la Lengua Española, San Millán de la Cogolla, La Rioja, 28 de octubre de 2006), disponible en <http://lared.wordpress.com/>

llegar, si esto tiene además una repercusión en la vida cotidiana o sólo es para darle una propia justificación moral a los partidos y actores.

La comunicación política ha sido definida desde dos puntos de vista: de una manera amplia, distinguiéndola de la comunicación genérica por razón de contenido y teleología; y de forma estricta, apelando al universo de fenómenos que contiene (élites, electores, gobernantes, medios de comunicación, estudios de la opinión pública, sondeos).

Así, la comunicación política debe obedecer a una óptica plural capaz de integrar la multidimensionalidad de su contenido, con su entorno de una manera real y sin un prejuicio de la dirección a la que se dirige.

La comunicación adquiere naturaleza política en razón de su contenido, en cuanto éste incorpora una intencionalidad y una serie de usos vinculados con:

- La obtención y el ejercicio del poder público.
- El establecimiento de las reglas del juego político que a su vez incluya la direccionalidad y el discurso o el uso del mismo.
- La atribución de los recursos estatales y de los espacios de participación.

Si hay una democracia real podríamos decir que esta democracia y la parcialidad de los medios de comunicación se basan en los recursos estatales, es decir, en qué cantidad de dinero se reparte en los medios de comunicación, por ejemplo, cuánto dinero de la campaña electoral se gasta en spots de televisión, radio o prensa.

Al constituir el medio de interrelación entre gobernantes y gobernados, la comunicación política contribuye a integrar la comunidad política a través de la definición de los valores esenciales de la misma, cuya dinámica se precisa de manera cotidiana a través del debate efectuado en el espacio público; ámbito donde concurre la pluralidad de actores políticos. En ese sentido, la comunicación política organiza las distintas definiciones que, sobre el interés público, surgen permanentemente en boca de los actores políticos.

En definición la comunicación política expresa el sentido de esta función, el intercambio de información entre los gobernantes y gobernados por canales de transmisión estructurados o informales.

Al identificar nuevos objetivos y temas de la agenda política que se deben traducir en políticas públicas para la resolución de los problemas nacionales, la comunicación política deviene, luego, en comunicación social e institucional. Todo ello, a su vez, permite la determinación de técnicas, estrategias y planes requeridos para llevar a cabo dichas políticas. A partir de ello es posible obtener la aceptación mayoritaria de los gobernados, es decir, la justificación democrática o lo que le da la base teórica al sistema democrático.

El conjunto de técnicas y de procedimientos que poseen los actores políticos, y particularmente los gobernantes, para atraer, controlar y persuadir a la opinión

pública para hacer o no hacer algo es legitimante. Al poner en contacto los temas que preocupan a la opinión pública con la construcción de la agenda política, se permite y favorece el debate público en los espacios apropiados y de manera permanente. El gobernante se beneficia entonces de una legitimación constante que supera la legitimidad inmediata que le proporcionaron los resultados favorables de la elección que lo llevó al ejercicio del poder y, a través de una cultura, que ha tenido la idea de que el ejercicio democrático es el voto o se reduce a éste y sitúa a éste en el contexto dinámico de la definición permanente del interés público. En las sociedades informadas a través de los medios de comunicación, el poder público necesita legitimarse día con día porque sus actos se encuentran permanentemente expuestos al juicio público.

El espacio donde se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que poseen la legitimidad de expresarse públicamente sobre la política y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos, es la comunicación política.

Como toda forma de comunicación, la comunicación política responde a la existencia de un número mínimo de elementos: el emisor, definido como la serie de condiciones por las cuales un actor puede generar un enunciado político; el receptor, o las condiciones por las cuales el actor es alcanzado por un enunciado político; el espacio público, consistente en las modalidades que permiten a los individuos constituirse en un receptor colectivo. Y finalmente, él o los medios de comunicación entendidos como intermediarios pertinentes del enunciado político, ilustran de una forma muy particular el uso de los medios y el poder de proyección que estos dan.

El modelo pluralista de comunicar políticamente corresponde, en su aplicación actual, a los objetivos y realizaciones de las democracias contemporáneas, sustentadas en los principios de equidad, neutralidad y pluralismo en el tratamiento de los temas de importancia, así como en la inclusión de las demandas de los actores políticos.

La comunicación política permite además, una convertibilidad de roles donde el emisor del mensaje político, comúnmente el gobernante, se transforma en receptor del mismo cuando el receptor tradicional, el gobernado, participa en la definición de lo público a través del debate, cuyo ámbito de realización es el espacio público.

Tal pareciera que la comunicación política se limitara al contexto de los multicitados actores políticos, es decir, de aquellos individuos que aspiran, a través de medios organizativos e institucionales, a influir en los procesos de la toma de decisiones, de los ciudadanos y en particular de los electores. He aquí que el uso excesivo de los medios tiene esta función: la influencia en la base de la toma de decisiones.

Los medios concurren en su papel de transmisores e intermediarios ideales del mensaje político, asegurando en buena medida la publicidad de los hechos y actos del poder público. Los ciudadanos, participan igualmente a través de una rica escala de organizaciones sociopolíticas, emplean la plataforma de los medios o se dirigen directamente a las instituciones en el ejercicio de su derecho a la información; claro que esta información la mayoría de las veces es coartada y sólo se reduce al voto.

Finalmente, comunicación política supone un abanico de acciones tomadas por los actores políticos: afectiva, habitual, dramática y comunicativa. El agente asume una actitud de comunicación con el objetivo de generar una decisión y una acción de 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, con la finalidad de justificar el uso del poder.

El desenvolvimiento de tales acciones puede verificarse de una manera simultánea o parcelada, conforme al tipo de actor y sus motivaciones u objetivos. Un ejemplo de éste es la declaración hecha por el entonces candidato a la Presidencia de la República, Vicente Fox Quezada, cuando dijo que: “En 15 minutos arreglo lo de Chiapas”. Su interés era ganar las elecciones ya que ahora se sabe que no resolvió el problema, aunque en las elecciones él fue el que ganó.

4.2.3. Medios de Comunicación, Uso Político de Marketing

Con frecuencia suele reducirse la comunicación política al marketing político, entendido como el conjunto de técnicas de investigación, planificación, gerenciamiento y comunicación que se utilizan en el diseño y ejecución de acciones estratégicas y tácticas a lo largo de una campaña política, sea ésta electoral o de difusión institucional. Dicha visión tiende a limitar el ámbito de permanente dinamicidad, de la primera, a la serie de acciones propias a la segunda.

La comunicación política constituye un quehacer permanente de interrelación entre el gobernante y el gobernado, vinculado a la generación de información y mensajes políticos transmitidos a través de los medios de comunicación. En tal sentido, la comunicación política participa de una vocación constante que no se circunscribe a la mera venta de un producto político en periodo electoral.

En los últimos tiempos, la comunicación política conoce un amplio desarrollo en el terreno de las técnicas utilizadas para captar las necesidades que tiene un mercado electoral, estableciendo un programa ideológico que las solucione y ofreciéndole un candidato que personalice dicho programa y al que se apoya e impulsa a través de la publicidad política.

Dichas técnicas han configurado el marketing político. Pero su enorme evolución y consecuente adaptación al contexto de los sistemas políticos de corte pluralista no constituye un argumento válido para confundir sus fines con los propios de la comunicación política, la cual rebasa la esfera puramente electoral y la oferta de candidatos y programas, se mantiene en una primera fase donde sólo es una oferta de trabajo y base de una campaña política. Más aún, el propio marketing político constituye una herramienta utilizable en períodos de gobierno.

Dos son los cometidos esenciales de una estrategia de marketing político-electoral: en primer término, el de conformar la adhesión de los militantes que

sostienen al candidato y a su partido en un momento dado; paralelamente, el terreno más delicado para la elaboración de un plan de campaña y el de agregar a la masa inicial de militantes a aquellos electores que no tienen definido su voto por un partido. Aquí la finalidad es crear una imagen de identificación con el ciudadano para que éste defina su voto.

El progreso de la democracia en México permite prever un desarrollo rápido y profundo del marketing político, explicándose esencialmente por la pluralización del mercado político y la elevación de los niveles de competencia en la búsqueda de los espacios de decisión, aunque la competencia no ha avanzado mucho pues ésta se da dentro del marco de las élites gobernantes.

Cualquiera que sea el programa que se determine en torno al tránsito político del país, los diversos actores deberán tomar en cuenta el estado actual de la sociedad mexicana. El juego político podría, entonces, superar el terreno de la comunicación política definida por su sola relevancia persuasivo-electoral, para alcanzar posibilidades de afirmación institucional y social, y no reducir a esto a la simple votación.

En el marketing político de fines de Siglo, se precisa asociar el juego de la imagen a la riqueza y sinceridad de un programa de gobierno. Hablar claro y con contenido a fin de elevar la calidad del debate político en la construcción de una democracia sólida; tal ha de ser el cometido de la comunicación política en su multiplicidad de expresiones. En lo sucesivo, la finalidad del marketing es la de lograr que los que están indecisos tengan una determinada adhesión a la fuerza política a la cual se desea favorecer. El estudio de las necesidades del individuo permite una mejor interpretación de las actitudes y comportamiento de quien es el motivo central de intercambio. La aplicación de las estrategias de marketing sobre los deseos del individuo provoca el consumo; una generación de demanda. Es evidente que el marketing puede exacerbar necesidades aunque preexistan, o crear deseos y provocar una demanda. Por ello, el marketing es usado para encausar y provocar una necesidad, o ésta hacerla aparecer con mayor identidad.

4.3. Democracia y Medios de Comunicación en México

4.3.1. Quiénes son los Medios de Comunicación en México

Muchos intelectuales y filósofos sostienen que la posmodernidad es una época producida y dominada por la cultura de los medios de comunicación (especialmente la televisión). Los medios de comunicación hicieron imposible un punto de vista único acerca de la realidad. Muchos pensaron que la simultaneidad de la televisión y la circulación de la información darían como resultado una sociedad más transparente donde los obstáculos de la comunicación serían eliminados. Sin embargo, ha ocurrido lo contrario. Al multiplicarse los centros desde donde surge la información, se multiplicaron también los sujetos y las narraciones; lo que dio lugar a una fragmentación de la imagen del mundo.

El predominio de los medios de comunicación en la sociedad actual ha ido generando una cultura del espectáculo donde la finalidad pareciera ser, llenar bien los ojos para vaciar la cabeza. Basta recordar los numerosos programas periodísticos en los cuales la información se convertiría en Show.

En este sentido, Jean Baudrillard, sostiene que con el televisor el mundo se mete en nuestra casa. El límite entre lo público y lo privado ha sido disuelto por la invasión de los medios. Su poder simulador procede una realidad más poderosa y, por ello, más real que la conformada por sujetos y objetos¹²³.

Si pensamos en el poder de los medios en lo que se refiere a la formación de la conciencia pública, notaremos que vivimos en un mundo más complejo, plagado de información y donde la realidad se fabrica día a día. Es un desafío para todos aprender a habitar este mundo interrogado por la tecnología y la comunicación¹²⁴.

Cuando hablamos de comunicación o de medios de comunicación se piensa en un conjunto de relaciones económicas, políticas y sociales que han modificado sustancialmente la estructura de México.

Mensajes masivos, uniformes, estandarizados, son recibidos en el mismo momento por personas diferentes. Aquí entra el ejemplo de que todos los candidatos a un puesto de elección persiguen el mismo fin; de ahí parte y envían los candidatos un sinnúmero de propaganda política con la finalidad de ganar votos. Esto provoca que la función originaria de la comunicación social, la de transmitir los mensajes generados por miembros de una comunidad, se puerque.

En ocasiones los mensajes son generados y manipulados en un lugar ajeno, por personas ajenas y con intereses ajenos a la comunidad que los recibe.

Es posible avizorar en el país algunos procesos de centralización y monopolización en los medios de comunicación; hay casos en los que han pasado de tener un rol estratégico, convirtiéndose en el área al que apuntan las mayores inversiones económicas.

Para resguardar nuestra identidad social y cultural dentro de un marco de intereses, las televisoras resguardan parte de estos roles porque dentro del juego de intereses ellos son los principales beneficiarios.

Muchas veces es a través de los medios que se instalan los temas de la agenda política, pero estos surgen, a veces, desde el poder. Algunos, de la comunidad que recurren a ellos para realizar sus reclamos y otras, incluso, surgen de los propios medios por motivos empresariales, como los de abrir el sector eléctrico y el petrolero.

Las empresas generan mensajes, pero reciben presiones del poder económico y del poder político; el público recibe esos mensajes ya manipulados, pero genera, al mismo tiempo, demandas como la mayor transparencia. Y por último, los medios a

¹²³ COLEME, GABRIEL. Política y Medios de Comunicación. Ed. Barcelona 1994.

¹²⁴ HABERMAS, J. Teoría de la Acción Comunicativa. Ed. Taurus, Madrid. 1999.

través de los cuales se transmiten estos mensajes en algunos casos tampoco son neutros.

Es notorio que en algunas zonas del país existe un proceso de monopolización mediante el cual grandes empresas están absorbiendo a los pequeños medios. Los medios masivos de comunicación tienen cada vez mayor poder y tienen una influencia creciente en la vida política nacional.

4.3.2. Libertad de Expresión

El artículo 6° de la Constitución mexicana contiene la libertad fundamental de expresión de las ideas en los siguientes términos:

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

Respecto al texto de este artículo, la primera cuestión que llama la atención es que parece dirigirse solamente a las autoridades administrativas y judiciales, pero no a las legislativas. Una regulación muy diferente se encuentra, por ejemplo, en la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, que establece que “El Congreso no hará ley alguna... que coarte la libertad de palabra o de imprenta...”.

Ahora bien, en virtud de que la libertad de expresión está incorporada en varios tratados internacionales de derechos humanos que son derecho vigente en México, la obligación de respetarla debe entenderse que se extiende también al Poder Legislativo.

La libertad de expresión es una de las condiciones de existencia y de posibilidad de un régimen democrático; es condición necesaria –aunque no suficiente, para que se pueda considerar que en un determinado país hay democracia.

La posibilidad de que todas las personas participen en las discusiones públicas es uno de los bienes más preciados para una sociedad y constituye el presupuesto necesario para la construcción de una racionalidad discursiva, que permita la generación de consensos y la toma de decisiones entre los componentes de los diversos grupos sociales, pero que también constituya un cauce para la expresión de los disensos, que en la democracia son tan naturales (y necesarios) como los acuerdos. La deliberación pública realizada en libertad es una de las características de los modernos regímenes democráticos¹²⁵. En palabras de Ignacio Villaverde: “En los Estados democráticos, la libre discusión es un componente jurídico previo a la toma de una decisión que afecta a la colectividad, e inexcusable para su

¹²⁵ ELSTER, JON. La Democracia Deliberativa, Barcelona, Gedisa, 2000.

legitimación... Sin una discusión libre no es posible una realización cabal del Estado democrático”¹²⁶.

La libertad de expresión es lo que permite la creación de la opinión pública, esencial para darle contenido a varios principios del Estado constitucional, como lo son algunos derechos fundamentales (por ejemplo, el derecho a la información, el derecho de petición o los derechos en materia de participación política). La existencia de una opinión pública libre y robusta también es una condición para el funcionamiento de la democracia representativa.

El intercambio de opiniones e información que se origina con la discusión pública contribuye a formar la opinión personal, la cual, al juntarse con las de los demás integrantes de la comunidad, conforma la opinión pública, que acaba manifestándose (a través, entre otros, de los canales de la democracia representativa) como voluntad jurídica del Estado¹²⁷.

Respecto a la institución de la opinión pública, el Tribunal Constitucional español ha sostenido en una de sus primeras sentencias que sin una comunicación pública libre quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formar huecos las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática... que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política (Sentencia 6/1981).

En otro pronunciamiento, el mismo Tribunal califica a la opinión pública como una institución política fundamental, “indisolublemente ligada con el pluralismo político, que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático (Sentencia 12/1982). El propio Tribunal afirma que:

El principio democrático... presume... el derecho de los ciudadanos a contar con una amplia y adecuada información respecto de los hechos, que les permita formar sus convicciones y participar en la discusión relativa a los asuntos públicos (Sentencia 159/1986).

La Declaración francesa de 1789 recogió la libertad de expresión, en su artículo 11, con las siguientes palabras:

La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre. Todo ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad que el abuso de esta libertad produzca en los casos determinados por la ley.

La libertad de expresión tiene como consecuencia la prohibición de toda forma de censura, en un doble sentido: no se puede censurar a los interlocutores en cuanto sujetos dotados de la posibilidad de participar en los debates de la *res pública*, por una parte; y no se puede tampoco censurar –al menos de forma previa- los contenidos posibles de la discusión: en principio, todos los temas son discutibles dentro de una democracia.

¹²⁶ VILLAVERDE, IGNACIO. Estado Democrático e Información: el derecho a ser informado. Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 1994, pp. 30 y 31.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 18.

La no censurabilidad de los sujetos tiene un carácter prácticamente universal: nadie puede ser privado de la libertad de hablar y expresarse como mejor le parezca; la no censurabilidad de los contenidos, si bien no opera de forma previa, como se acaba de mencionar, sí encuentra algunas limitaciones; como toda libertad, se debe ejercer con responsabilidad.

La libertad de expresión y la prohibición de la censura previa no significan que no pueda haber reglas para el ejercicio de dicha libertad. Sin embargo, las reglas deben ser tales que la libertad siga teniendo sentido; como señala el Comité de Derechos Civiles y Políticos de la ONU: “Cuando un Estado Parte considera procedente imponer restricciones al ejercicio de la libertad de expresión, éstas no deberán poner en peligro ese derecho en sí mismo”¹²⁸. Por ejemplo, no sería inconstitucional una regulación que estableciera el nivel máximo de decibeles que puede tener un concierto en un parque; pero sí lo sería si se prohibiera a quienes profesan una cierta religión reunirse en ese mismo parque para hablar sobre sus creencias¹²⁹.

También sería inconstitucional que una agencia del gobierno estableciera mecanismos calificadores de las publicaciones para efectos distintos a los de la protección de la infancia; por ejemplo, si la clasificación tuviera por objeto considerar a ciertos libros como obscenos, indecentes o impuros, pues en tal caso el efecto de dicha clasificación, aunque no conlleve la prohibición directa para imprimir o vender tales obras, podría resultar en una pérdida no justificada de lectores y en un perjuicio no legítimo para quienes los escriben, los producen y los venden¹³⁰.

La prohibición de la censura previa no impide que el Estado pueda establecer un sistema de clasificación para las transmisiones de los medios de comunicación, para los espectáculos públicos o para ciertas publicaciones, tal como lo establece la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 13.4 y reconocido, a su vez, como una importante sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En un Estado democrático, no todas las expresiones pueden tener el mismo valor ni gozar, en consecuencia, de la misma protección constitucional. En España, el Tribunal Constitucional a través de su jurisprudencia ha delineado una escalada de valores y de correlativas protecciones para distintos tipos de expresión¹³¹.

Así por ejemplo, el insulto o los juicios de valor formalmente injuriosos e innecesarios para la expresión de una idea, pensamiento u opinión, carecen de protección constitucional. En otro peldaño se encontrarían las opiniones, es decir, los juicios de valor personales que no sean formalmente injuriosos e innecesarios para lo

¹²⁸ Observación General número 10, 19º periodo de sesiones, 1983, párrafo 4; consultable en Carbonell, Pérez Portilla y Moguel (comps.), *Derecho Internacional de los derechos humanos. Textos básicos*, México, CNDH, Porrúa, 2002, p. 269.

¹²⁹ SMOLLA, RODNEY A., *Free Speech in an Open Society*, Nueva York, Alfred a. Knopf, 1992, p. 43.

¹³⁰ Criterio de la Suprema Corte de los Estados Unidos en el caso *Bantam Books vs. Sullivan*, resuelto el 18 de febrero de 1963.

¹³¹ BASTIDA, FRANCISCO J y VILLAVERDE, IGNACIO. *Libertades de Expresión e Información y Medios de Comunicación. Prontuario de Jurisprudencia Constitucional 1981*, Pamplona, Aranzadi, 1998, pp. 28 y 29.

que se requiere expresar, aunque contengan lo que se conoce como “opiniones inquietantes o hirientes”; esta opinión estaría protegida constitucionalmente por la libertad de expresión y podría tener como contenido incluso la ironía, la sátira y la burla. En otro escalón estaría la información, entendiendo por tal la narración veraz de hechos, que estaría protegida como regla general, a menos que vulnere otros derechos fundamentales o bienes constitucionalmente protegidos (por ejemplo, el honor o la intimidad). En otro nivel estaría la noticia, entendiendo por tal la narración veraz de hechos que tienen relevancia pública, ya sea por los hechos en sí mismos, o por las personas que intervienen en ellos; las noticias contribuyen de manera destacada a la creación de la opinión pública libre. En el último peldaño se encontrarían las falsedades, es decir, los rumores o insidias que pretenden disfrazarse a través de una narración neutral de hechos y que en realidad carecen por completo de veracidad.

Como es obvio, la ubicación de una expresión en las anteriores clasificaciones no es fácil; particularmente, como señalan Bastida y Villaverde, hay una amplia zona gris, difícil de delimitar, entre las información y las falsedades. En ocasiones puede ser complejo caracterizar el requisito de veracidad -que no de verdad- y sus contenidos para efecto de proteger la libertad de expresión.

Un sector especialmente sensible en cuanto a la regulación de la libertad de expresión es aquel en el que de alguna manera interviene el Estado; ese supuesto se puede actualizar cuando la libertad de expresión se ejerce en edificios o terrenos propiedad del Estado, o bien cuando tiene lugar en escuelas públicas, o cuando se trata de propaganda gubernamental, o cuando se regula la libertad de expresión de los empleados gubernamentales, o cuando la libertad de expresión se ejerce por un particular o por un partido político con cargo a fondos públicos. En todos estos supuestos, así como en muchos otros similares, la regulación es necesaria y el contenido de la libertad de expresión debe ser mantenido, aunque pueda tener matices bajo ciertos supuestos¹³².

4.3.3. Los Límites de la Libertad de Expresión

La Constitución mexicana en su artículo 6º, dice que los límites a la libertad de expresión son cuatro:

- Los ataques a la moral
- Los derechos de terceros
- Cuando se provoque algún delito; o
- Cuando se perturbe el orden público

Pese a que denotan el interés del legislador para evitar excesos en el ejercicio de la libertad de expresión, los supuestos mencionados son vagos y su interpretación se debe realizar de forma restrictiva, porque de otro modo no sería nada difícil conculcar –en los hechos aduciendo un apoyo constitucional poco preciso- la libertad de expresión.

Al respecto, Jesús Orozco Henríquez apunta que:

¹³² SMOLLA, RODNEY A., op. cit., p. 44.

...los términos sumamente vagos, ambiguos e imprecisos en que se encuentran redactadas las limitaciones a la libertad de expresión -sin que la legislación secundaria, ni la jurisprudencia proporcionen un criterio seguro y fijo para establecer en qué casos la libre expresión del pensamiento ataca la moral, los derechos de terceros o perturba el orden público- han permitido su interpretación y aplicación arbitraria o caprichosa por parte de las autoridades judiciales y administrativas, así como, lo más grave, la abstención frecuente del ciudadano para expresarse por razón de la inseguridad jurídica prevaleciente, ya que se teme que cierta expresión, aun cuando se encuentre protegida en la mayoría de los sistemas democráticos, pueda llegar a considerarse proscrita por los órganos del Estado mexicano...¹³³.

El caso de la moral como límite a la libertad de expresión ilustra muy bien el carácter ambiguo y difícil de determinar del contenido del artículo 6º constitucional. Si se revisa la interpretación que ha hecho el Poder Judicial de la Federación de este término, se comprenderá su potencial inadecuación a un contexto democrático. La Corte ha dicho que “dado el carácter variable de la noción de buenas costumbres y de moral pública, según sea el ambiente o grado de cultura de una comunidad determinada, es necesario dejar a los jueces el cuidado de determinar cuáles actos pueden ser considerados como impúdicos, obscenos o contrarios al pudor público. A falta de un concepto exacto y de reglas fijas en la materia de moralidad pública, tiene el juez la obligación de interpretar lo que el común de las gentes entienden por obsceno u ofensivo al pudor, sin recurrir a procedimientos de comprobación, que sólo son propios para resolver cuestiones puramente técnicas” (Semana Judicial de la Federación, quinta época, primera sala, t. LVI, p. 133).

En otra tesis sobre las limitaciones a los derechos del artículo 6º, aunque haciendo referencia específica al derecho a la información, la Suprema Corte ha sostenido que:

DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS. El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6º de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados; limitaciones que -incluso- han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como “reserva de información” o “secreto burocrático”. En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que por un lado restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva. Por

¹³³ “Libertad de expresión”. Diccionario de Derecho Constitucional, México, Porrúa, IJ-UMAM, 2002, p. 361.

lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados. (Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, pleno, t. XI, Abril de 2000, tesis P. LX/2000, p. 74).

De este criterio llaman la atención varios aspectos. Uno es que la Corte habla de limitaciones que no se encuentran en el texto constitucional; tal es el caso de los “intereses nacionales” o el “interés social”. Ronald Dworkin habla de que los derechos fundamentales son -justamente- triunfos frente a la mayoría, por lo que contra ellos no es posible invocar ningún tipo de interés suprapersonal para limitarlos, a menos que dicho interés esté recogido en una norma del mismo rango que la que establece el derecho, o que dicha limitación sea esencial para preservar otro derecho fundamental.

Dworkin considera que los derechos individuales son triunfos políticos en manos de los individuos. Los individuos tienen derechos cuando, por alguna razón, una meta colectiva no es justificación suficiente para negarles lo que, en cuanto individuos, desean tener o hacer, o cuando no justifica suficientemente que se les imponga alguna pérdida o perjuicio¹³⁴.

En el mismo sentido, autores como Luigi Ferrajoli o Ernesto Garzón Valdés consideran que los derechos fundamentales conforman la esfera de lo no decidible por ninguna mayoría, puesto que constituyen una especie de “coto vedado”, cuya limitación o afectación no puede llevar a cabo ninguna mayoría -ni siquiera por unanimidad, diría Ferrajoli-, y mucho menos por cuestiones tan etéreas como lo puede ser el “interés nacional” o el “interés social”¹³⁵.

De hecho lo anterior, que vale para cualquier derecho fundamental, es especialmente importante en el campo de la libertad de expresión. Por ello, algunos tribunales constitucionales han sostenido el “valor preferente” de tal libertad frente a otros derechos fundamentales. Tal es el caso del Tribunal Constitucional español que entiende que la vinculación que la libertad de expresión tiene con el pluralismo político le otorga “una valoración que trasciende a la que es común y propia de todos los derechos fundamentales” (Sentencia 104/1986).

Francisco J. Laporta, recordando un argumento de Alexander Meiklejohn, escribe que: “la libertad de expresión no es una libertad más que pueda ponerse en la balanza al lado de otras libertades posibles para pesarla y contrapesarla con ellas, prevaleciendo en unos casos y quedando limitada en otros... No es una entre otras libertades, sino el fundamento de todo el orden político¹³⁶”.

El propio Laporta define a la “posición preferente” del derecho a la información en materia de control de constitucionalidad, como: “aquella tendencia jurisprudencial que afirma que cuando el derecho a informar libremente entra en conflicto con otros

¹³⁴ DWORKIN, RONALD, *Los Derechos en Serio*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1993, p. 37.

¹³⁵ FERRAJOLI, LUIGI, “Derechos Fundamentales”, *Los Derechos Fundamentales en la Teoría del Derecho*, Edic. de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, Madrid, 2001.

¹³⁶ LAPORTA, FRANCISO J., “El Derecho a la Información y sus Enemigos”, *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 72, mayo de 1997, p. 14.

derechos, aunque sean derechos fundamentales, tiende a superponerse a ellos. Esa posición es lo que explica qué aspectos del derecho a la intimidad y al honor de las personas públicas deban ceder ante el interés de la información¹³⁷.

El Tribunal Constitucional español se ha referido a la posición preferente de la libertad de expresión frente a otros derechos fundamentales en los siguientes términos:

Dada su función institucional, cuando se produzca una colisión de la libertad de información con el derecho a la intimidad y al honor, aquélla goza, en general, de una posición preferente y las restricciones que de dicho conflicto puedan derivarse a la libertad de información deben interpretarse de tal modo que el contenido fundamental del derecho a la información no resulte, dada su jerarquía institucional, desnaturalizado ni incorrectamente relativizado. (Sentencias 106/1986 y 159/1986).

Si cuando se ejerce el derecho a transmitir información respecto de hechos o personas de relevancia pública adquiere preeminencia sobre el derecho a la intimidad y al honor con los que puede entrar en colisión, resulta obligado concluir que en esa confrontación de derechos, el de la libertad de información, como regla general, debe prevalecer siempre que la información transmitida sea veraz y esté referida a asuntos públicos que son de interés general por las materias a que se refieren, por las personas que en ellas intervienen, contribuyendo, en consecuencia, a la formación de la opinión pública. En este caso, el contenido del derecho de libre información alcanza su máximo nivel de eficacia justificadora frente al derecho de honor, el cual se debilita, proporcionalmente, como límite externo de las libertades de expresión e información. (Sentencia 107/1988).

Aparte de las mencionadas en el artículo 6º, otras limitaciones a la libertad de expresión derivan del artículo 3º constitucional que, interpretado a contrario sensu, indica que la educación no podrá favorecer los privilegios de raza, religión, grupos, sexos o individuos. Esta disposición supone un límite para todos los que intervienen en los procesos educativos. El artículo 130 constitucional dispone que los ministros de los cultos religiosos no podrán oponerse, en los actos de culto o en publicaciones de carácter religioso, a las leyes e instituciones del país¹³⁸.

Por último, la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 (conocida como Pacto de San José) establece en su artículo 13 que la ley deberá prohibir toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional¹³⁹.

4.3.4. Libertad de Expresión y Medios de Comunicación

¹³⁷ *Íbidem*, p. 16.

¹³⁸ VILLANUEVA, ERNESTO, *Derecho Mexicano de la Información*, México, Oxford University Press, 2000, pp. 34 y ss.

¹³⁹ CARPIZO, JORGE. *Nuevos Estudios Constitucionales*, México, Porrúa, IJ-UNAM, 200', pp. 403 y ss.

El auge de los medios de comunicación ha hecho posible el acortamiento de las distancias, manteniéndonos vinculados al resto del mundo. No obstante, hay casos en los que producen un degradamiento de la sociedad.

Actualmente hay medios que se han convertido en “jueces de la verdad”, deciden y dictan modas, consumos, modelos de vida. Establecen qué es lo correcto y qué es lo incorrecto, y deciden cuáles son los hechos importantes y trascendentes del mundo.

El sentido de libertad ha desbordado a la razón hasta muy peligrosos extremos. El derecho a expresarse públicamente no es limitado y así lo confirman las leyes que castigan a quienes difaman. Pero esta legítima defensa de la vida real, no rige para algunos medios. Hay medios que actúan bajo el lema “prohibido prohibir” y se permiten difundir acciones y conductas contrarias a todo orden.

Corresponde al Estado defender y asegurar la verdad y justa libertad, el problema es cuando el Estado es el que se encarga de ejercer la falta de libertad y justicia y garantizar la libre expresión tanto de sus ciudadanos como de los medios porque esa libertad e igualdad sólo se pugnan durante los periodos de elecciones, o cuando a los medios les intenta aplicar una ley que les restrinja o limite.

Del principio de libertad de expresión, algún pronunciamiento jurisprudencial ha deducido el derecho a crear medios de comunicación, si bien de forma limitada. Se trata del siguiente criterio:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. RADIODIFUSORAS. CONCESIONES. Conforme al artículo 6º constitucional, la manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa. Ello se deriva de que, conforme a la filosofía que inspira nuestra Constitución, el individuo tiene una esfera de derechos que la autoridad no puede tocar, y esa esfera incluye la libertad de expresión, de comunicarse ideas. La libre expresión es básica para que pueda pensarse siquiera en la existencia de un sistema democrático, en el que la soberanía radica en el pueblo, y en el que las autoridades sólo pueden hacer aquello que el pueblo les ha facultado para hacer, en la propia Constitución. Y la inclusión de un derecho en ésta no implica que el Estado lo haya concedido a los ciudadanos, sino que estos se lo reservaron y decidieron garantizar su ejercicio mediante la inclusión expresa de ese derecho en la propia Ley Fundamental, pues la Constitución otorga la garantía, no el derecho (artículos 1º y 39). Y esa libertad de expresar las ideas y de comunicarlas incluye lógicamente también las ideas filosóficas, científicas, artísticas, religiosas, etcétera, y todas las formas y maneras como esas ideas y expresiones artísticas pueden difundirse, lo que incluye la poesía, la música, etcétera. Ahora bien, la libertad constitucional de expresar ideas debe incluir necesariamente la libertad constitucional de utilizar libremente todos los medios de expresión, sean palabras o conductas, en cuanto puedan difundir ideas. Y esto incluye necesariamente también los medios masivos de difusión. Pues sería absurdo, en la sociedad contemporánea, que sólo la palabra hablada o escrita en forma individual estuviera constitucionalmente protegida, dejando al arbitrio o monopolio de las autoridades el uso, a su antojo, de los medios masivos de comunicación modernos, como son la prensa, el radio y la televisión. Y así

como sería tiránico pensar que la autoridad legislativa secundaria o que la autoridad administrativa pudiesen limitar el número de publicaciones en el país, o en una región del país, a título de proteger económicamente a los empresarios de las publicaciones limitativamente permitidas, con lo que se favorecería un monopolio de la información, así también resulta contrario a la libertad constitucional, en principio, que se limite el uso de los canales de radio y televisión con vistas a proteger el interés mercantil de la emisoras limitativamente permitidas. Sin embargo, como por las características de estos medios de comunicación, el número de canales utilizables tienen un límite técnico, es claro que el Congreso puede reglamentar el uso de esos canales, y concesionarlo, ya que se trata, además, del uso del espacio territorial y del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, como lo afirma el artículo 3° de la Ley de Radio y Televisión. Y como esos medios masivos de comunicación constituyen una actividad de interés público, el Congreso y las autoridades administrativas deben vigilarla y protegerla, para el debido cumplimiento de su función social. Pero, atengo todo lo que se lleva dicho, esa vigilancia y ese cuidado no deben tender a limitar el número de canales en uso, con el objeto de proteger las utilidades mercantiles de quienes han obtenido una concesión, sino que debe ejercerse de manera que puedan ser utilizados todos los canales, independientemente de la conveniencia mercantil de los primeros concesionarios con miras a que haya los máximos elementos posibles de difusión de ideas por esos medios, lo cual redundará en beneficio de los fines que se persiguen garantizando la libertad de expresión; una vida democrática más plena, y también una vida más plena en los terrenos artísticos, filosófico, de simple diversión, etcétera. Y sólo cuando esos altos fines puedan resultar afectados, es cuando se podrían limitar, razonando esto cuidadosamente, los canales utilizables. Lo que las autoridades deben combatir es el monopolio monocromático de esos medios masivos de comunicación. Y la única razón para prohibir el uso de nuevos canales, o para cancelar las concesiones y permisos de canales en uso, será el evitar que se forme un monopolio que coarte la libertad de expresión, o impedir que los canales utilizables queden en manos de personas poco serias, que pudieran atacar indebidamente la moral o atacar indebidamente la vida privada de las personas, cuando esas personas no sean públicas y cuando los ataques no tengan justificación constitucional. Entender de otra forma la intención de la ley en el otorgamiento de concesiones y permisos, sería darle un contenido contrario a las disposiciones del artículo 6° constitucional. Por otra parte, cuando se va a otorgar una concesión, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes debe hacer los estudios pertinentes, que deben referirse a los requisitos legales a satisfacer, a la seriedad de la instalación y de su programación y funcionamiento, y sobre todo, a que no se constituyan monopolios monocromáticos de tan importantes medios masivos de difusión, pues aún las estaciones comerciales difunden una ideología ciertamente, de manera directa o indirecta, a través del contenido de sus programas y anuncios. Y ese estudio que formulen las autoridades debe darse a conocer íntegramente a las personas e instituciones que pudieran resultar afectadas, para que estén en oportunidad real de presentar sus objeciones, en términos del artículo 19 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en relación con el artículo 14 constitucional. Se violaría la garantía de audiencia de esos posibles afectados si tuviesen que formular sus objeciones a ciegas, sin conocer en su plenitud todos los elementos del estudio hecho por las autoridades. Por último, sobre esas objeciones las autoridades deben resolver en forma fundada y

motivada, pues el artículo 16 constitucional exige que se funden y motiven las resoluciones que puedan causar alguna molestia a los gobernados, en sus derechos. O sea que aunque las autoridades deban resolver a su libre juicio, esto no quiere decir que puedan resolver caprichosamente y derogando la garantía constitucional de fundamentación y motivación, ni que su juicio quede exento del control constitucional del juez de amparo, en términos del artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal. Y si las autoridades no formulan los estudios pertinentes, o no los dan a conocer a los interesados, habrá que mandar reponer el procedimiento administrativo. Y si no fundan y motivan su resolución, incluyendo el rechazo de las objeciones, de manera que se trate de una violación formal (omisión absoluta de motivación o de fundamentación en ese aspecto), se deberá mandar reponer la resolución reclamada. (Semana Judicial de la Federación, séptima época, Tribunales Colegiados del Circuito, t. 109-114, sexta parte, p. 120. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 721/77. Victoria Graciela Alba de Llamas y coagraviados, 25 de enero de 1978. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Secretario: Víctor Manuel Alcaraz Briones).

En la jurisprudencia constitucional comparada, este tipo de pronunciamientos no son extraños. Han sido varios los tribunales constitucionales que entienden que la libertad de expresión exige el derecho a crear medios de comunicación, en tanto que son los instrumentos necesarios para hacer de esa libertad una mera entelequia; en consecuencia, la prohibición para poder crear esos medios violaría la libertad mencionada. En este sentido, el Tribunal Constitucional español ha sostenido que el derecho a difundir las ideas y opiniones comprende también, al menos en principio, el derecho a crear los medios materiales a través de los cuales la difusión se hace posible (Sentencias 206/1990, 119/1991, 31/1994 y 127/1994)¹⁴⁰.

En particular, la sentencia 127/1994 entiende que “la asunción por los poderes públicos de la actividad televisiva como servicio público, para abrir posteriormente su gestión a los particulares, en la medida en que resultan afectados derechos fundamentales, no puede tener otra justificación que la de servir a los intereses generales y asegurar la vigencia de otros bienes y principios o derechos constitucionales, y no la de acaparar indebidamente servicios televisivos que puedan ser directamente prestados por los particulares en ejercicio de su derecho general de libertad”.

De la misma contundencia de los pronunciamientos mencionados participa la Constitución colombiana, la cual protege en su artículo 20, la libertad de fundar medios de comunicación masiva, luego de mencionar la protección a las libertades de expresión y de imprenta.

En la legislación mexicana sobre medios de comunicación existen algunas limitaciones a la libertad de expresión. Por ejemplo, en el artículo 63 de la Ley Federal de Radio y Televisión se establece que: “quedan prohibidas todas las transmisiones que causen la corrupción del lenguaje y las contrarias a las buenas costumbres, ya sea mediante expresiones maliciosas, palabras o imágenes procaces, frases y escenas de doble sentido, apología de la violencia o del crimen; se prohíbe,

¹⁴⁰ RODRÍGUEZ BEREIJO, ÁLVARO, Claves de Razón Práctica, Madrid, núm. 72, mayo de 1997, p. 7.

también, todo aquello que sea denigrante u ofensivo para el culto cívico de los héroes y para las creencias religiosas, o discriminatorio de las razas; queda asimismo prohibido el empleo de recursos de baja comicidad y sonidos ofensivos”.

Los medios de comunicación no tienen un papel simplemente pasivo en el tema de la libertad de expresión; no se limitan a ser víctimas de los atentados contra tan importante libertad (aunque por desgracia lo han sido con frecuencia en nuestra historia reciente). Por el contrario, tienen una gran responsabilidad al ser los vehículos naturales para que las libertades comunicativas (expresión, imprenta, información, etcétera) sean una realidad y que puedan servir al desarrollo de los procesos democráticos formando una ciudadanía bien informada, que conozca sus derechos y sus obligaciones, que tenga las herramientas necesarias para poder elegir bien a sus gobernantes. La responsabilidad social de los medios y el lugar de la libertad de expresión en el desarrollo democrático es lo que justifica que el estatuto jurídico de los medios y de los profesionales que en ellos trabajan sea distinto al del resto de las personas. A la par de un cúmulo mayor de obligaciones en comparación con las que tienen otras actividades empresariales (por ejemplo, en cuanto al tiempo/aire que los medios electrónicos deben ceder gratuitamente al Estado mexicano), también tienen ciertos derechos que les pueden asegurar un correcto ejercicio de sus tareas informativas (el secreto de las fuentes, entre otros). Como quiera que sea, lo cierto es que los medios sí desempeñan con responsabilidad y compromiso su labor, contribuyen a hacer más vigoroso el debate político y nutren a la opinión pública; requisitos ambos para poder alcanzar una democracia consolidada.

Para asegurar la existencia en toda su amplitud de la libertad de expresión, se deberían procurar por el Estado una serie de condiciones que permitieran el pluralismo mediático. El pluralismo mediático es un valor que hay que preservar dentro de un Estado democrático de derecho, en la medida en que ese pluralismo permite crear una de las condiciones de realización de una democracia consolidada, como lo es la existencia de una opinión pública libre e informada¹⁴¹.

Ahora bien, asumida esta premisa valorativa, también se toma como punto de partida el hecho de que el pluralismo mediático no es algo que siempre y en todos los casos se produzca de una manera “natural”, sino que hay ciertas condiciones que lo propician con mayor intensidad y éxito que otras.

El pluralismo mediático puede tener, como señala Bastida Freijedo, una doble expresión. Por un lado, consiste “en la posibilidad de concurrencia del mayor número y diversidad de opiniones en información, lo que redundará en un proceso de libre formación de la opinión pública”; por otro, en “la posibilidad de que esa concurrencia llegue al mayor número posible de personas”. A la realización de estos fines, aclara el mismo autor, se opone la concentración de los medios de comunicación¹⁴².

¹⁴¹ MUÑOZ-ALONSO LEDO, ALEJANDRO Y ROSPIR, JUAN IGNACIO, *Democracia Mediática y Campañas Electorales*, Barcelona, Ariel, 1999, pp. 13 y ss.

¹⁴² CARPIZO, JORGE Y CARBONELL, MIGUEL, *Derechos Humanos y Derecho a la Información. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, IJ-UNAM, 2000.

Este pluralismo, en consecuencia con lo anterior, no se reduce a una vertiente puramente cuantitativa, sino que también conlleva algún factor cualitativo que se concreta en la “presencia de diversidad de opiniones y de fuentes de información”¹⁴³.

A la luz de lo anterior se puede sostener que existirá pluralismo en los medios, siempre y cuando: a) la información pueda llegar a un número importante de ciudadanos o, por lo menos, esté disponible para aquellos que quieran utilizarla;¹⁴⁴ b) dicha información tenga su origen en fuentes diferentes, es decir, que haya surgido o pueda surgir de distintos puntos de -para decirlo de forma simplificada- “creación de la noticia”, y c) que el producto informativo refleje el pluralismo social, político o cultural existente en una sociedad, es decir, que contenga el punto de vista de varios y no de uno solo o de pocos de los participantes en los circuitos públicos de deliberación e intercambio.

Si estas tres condiciones no se dieran o se dieran de forma deficiente, probablemente estaríamos ante la presencia de la “concentración mediática”, ya sea en cuanto a los sujetos que reciben la información, a los que la crean o a los productos que llegan al público, lo cual jugaría en contra del valor que para el Estado democrático -como ya se ha mencionado- supone la existencia de una opinión pública bien informada.

En orden a la consecución de ese valor democrático -eventualmente- se tendrán que tomar una serie de medidas que influyan en el mercado y que consoliden o propicien la existencia plural de la fuente noticiosa y del contenido que transmitan los medios.

Owen Fiss se refiere en parte a lo anterior cuando señala que: “la democracia es un sistema de gobierno que atribuye la responsabilidad final al público para que decida cómo quiere vivir, pero supone que el público está completamente informado cuando realiza ese juicio. La democracia requiere que el público tenga toda la información relevante y que sea consciente de los puntos de vista opuestos o en conflicto sobre todas las cuestiones. Una prensa libre debería hacer realidad este supuesto. Una forma de expresar esto es decir que en un sistema democrático la misión de la prensa es producir un debate sobre asuntos de importancia pública que sea “desinhibido, vigoroso y completamente abierto”. Supóngase -no obstante- que la gente decida que está harta de este “debate público vigoroso”, y que está interesada sólo en entretenimientos que embotan la mente o en periódicos, o programas de televisión que dan cabida a sus fantasías sexuales. ¿Nos obligaría una democracia a respetar esa elección? Pienso que no, no más de lo que un compromiso con la libertad contractual obliga a respetar un contrato en el cual alguien se vende a sí mismo como esclavo”¹⁴⁵.

La concentración mediática es hoy en día uno de los peligros más grandes para la libertad de expresión, como lo señala Fernando Vallespín: “El mayor peligro para el libre acceso de los ciudadanos a la información y para permitirles llegar a una ‘opinión’ no proviene ya, al menos en la inmensa mayoría de los países

¹⁴³ Ídem.

¹⁴⁴ VILLAVERDE, IGNACIO. Op. Cit., p.16

¹⁴⁵ FISS, OWEN, Libertad de Expresión y Estructura Social, trad. de Jorge F. Malem Seña, México, Fontamara, 1997, p. 183.

democráticos, de las limitaciones formales a la libertad de expresión. Obedece fundamentalmente al proceso de concentración de la propiedad de los medios en menos manos cada vez (el imperio de Murdoch sería aquí el ejemplo más relevante), así como a la aparición de medios y agencias transnacionales que dictan de un modo sorprendentemente eficaz cuáles son los hechos sobre los que debe informarse y cómo”¹⁴⁶.

El fortalecimiento de la opinión pública libre e informada requiere de profundas transformaciones en el sistema jurídico mexicano, pero también en su sistema de relaciones de poder. Entre los cambios más importantes que se deben alcanzar, en referencia a los medios de comunicación, Sergio López Ayllón menciona los siguientes¹⁴⁷:

- Creación de reglas que permitan la transparencia empresarial de las personas jurídicas que se dedican a la comunicación, de forma que el público pueda identificar las fuentes de financiamiento y los intereses de quienes les informan.
- Modificación de los criterios vigentes para la asignación de concesiones y permisos necesarios para operar medios de comunicación masiva.
- Establecer el acceso a los medios de los grupos sociales y políticos significativos.
- Evitar las prácticas monopólicas y la concentración.
- Regular los derechos de respuesta y rectificación en los medios de comunicación masiva.
- Crear mecanismos procesales para que los particulares puedan corregir los eventuales excesos de los medios de comunicación.
- Construir un estatuto profesional aplicable a los comunicadores, tal vez en la forma de código deontológico.

Sobre el tema de la concentración mediática, Miguel Carbonell¹⁴⁸ propone:

- A) Una medida que ayudaría en mucho a fomentar el pluralismo mediático, sobre todo en la vertiente de pluralismo de los contenidos, es la creación de una red de medios públicos de comunicación, es decir, de medios que sean propiedad del Estado mexicano. Bastaría tal vez con un canal de televisión abierto y con una estación de radio de alcance en todo el territorio. La finalidad de estos medios no sería otra más que la de poder ofrecer una vía de expresión de los “intereses generales” -que no siempre ni necesariamente se pueden identificar con los intereses mayoritarios-.

Carbonell precisa, en cuanto a la financiación de dichos medios públicos, que los recursos no podrían provenir únicamente de la publicidad, pues en principio no estarían compitiendo con los medios privados por un sector muy grande de la audiencia, lo cual no los haría tan atractivos para los grandes anunciantes. El hecho de desvincular a un medio de comunicación de la necesidad de tener anunciantes para poder ser viable económicamente permite que ese medio (y, por ende, sus destinatarios) se defiendan en contra de la imposición de pautas culturales políticas y sociales provenientes de quienes tienen la posibilidad de controlar la publicidad.

¹⁴⁶ VALLESPÍN, FERNANDO. El Futuro de la Política, Madrid, Taurus, 2000, p. 194.

¹⁴⁷ Op. Cit. pp. 176-179.

¹⁴⁸ CARBONELL, MIGUEL. Derecho Comparado de la Información, número 3, enero-junio de 2004, pp3-59.

Luis Javier Mieres recuerda que: “Los intereses de los anunciantes ejercen una considerable presión en la línea editorial de la programación audiovisual. Desde el punto de vista publicitario, los programas más valorados son los que proporcionen una gran audiencia o se dirijan a sectores de población con alta capacidad de consumo y que ofrezcan al espectador/consumidor una sensación agradable, proclive a adoptar decisiones consumistas. Los programas “serios” o que traten temas especiales controvertidos no son los preferidos por los anunciantes para presentar sus productos”,¹⁴⁹.

En lo que respecta al contenido que ofrecieran esos medios, Carbonell expone que se tendrían que utilizar para difundir noticias de interés general, así como programas que reflejan el pluralismo social y político existente; esto incluye, desde luego, la emisión de contenidos que resulten de interés para grupos minoritarios, pues se entiende que los mayoritarios ya verían reflejados sus intereses en los contenidos de los medios privados, enfocados a captar audiencias de gran alcance, como señala Bastida¹⁵⁰.

Mieres por su parte considera que el papel de las televisiones públicas en el actual panorama audiovisual debe ser el de constituir referentes de calidad, satisfaciendo las demandas de los grupos minoritarios, pero, también y sobre todo, ofreciendo una oferta de información cultural y educación dirigida a la generalidad de la población.

Carbonell asegura que una razón adicional para defender la existencia de por lo menos un medio televisivo y otro radiofónico que sean de propiedad pública consiste en que con esa medida se contribuye a transparentar el sector de la comunicación de masas; de forma que podríamos saber, en principio, que la información que se transmite por los medios públicos no viene marcada por los juicios o intereses de los dueños, por una parte, y podríamos también conocer quiénes son los responsables de la obtención y transmisión de la información (el Estado a través de determinados empleados públicos, en este caso); cuestión que no siempre es clara por lo que hace a los medios privados.

La propuesta de Carbonell continúa:

- B) Una segunda propuesta que habría que analizar y que se ha venido repitiendo con insistencia en los últimos años es la de crear un órgano autónomo, preferiblemente de rango constitucional, que se encargue de regular todo lo relativo a los medios de comunicación masiva. Este órgano, que Ernesto Villanueva ha propuesto que se llame “Consejo Nacional de Comunicación Social” y que tiene antecedentes bien conocidos en otros países, tendría a su cargo vigilar la competencia en el sector de las comunicaciones, asegurar el derecho de réplica, otorgar y renovar las concesiones para el caso de aquellos medios que así lo requieran, y en general vigilaría el cumplimiento de todas las obligaciones del servicio público que tendrían a su cargo los medios concesionados.

¹⁴⁹ MIERES, LUIS JAVIER. La Regulación de los Contenidos Audiovisuales: ¿Por qué y cómo regular?, México, 2000.

¹⁵⁰ BASTIDA, FRANCISCO Y OTRO. Op. Cit.

Al respecto, Bastida hace notar la necesidad de que en la integración de dicho órgano se tome en cuenta a personas que tengan relevancia cultural y que se encuentren al margen de vinculaciones partidistas o empresariales; y que se les elija por diferentes grupos socialmente relevantes.

Por su parte, Ernesto Villanueva propone que el órgano sobre los medios se integre por once miembros, de los cuales tres serían designados por el Presidente de la República; cuatro por el Senado, de entre personas propuestas por los concesionarios y permisionarios de radio y televisión (dos) y por organizaciones de derechos humanos, asociaciones de padres de familia, etcétera (los otros dos); los cuatro restantes serían nombrados por la Cámara de Diputados a propuesta de diversas entidades particulares, de la sociedad civil y de las universidades.

Carbonell termina su propuesta:

- C) La tercera idea que convendría ir pensando y que aseguraría con alguna certeza el pluralismo mediático, es la de introducir en el texto constitucional una disposición que asegure el acceso a los medios para los grupos políticos (partidos y agrupaciones políticas) relevantes. Concretamente, se trataría de que la oposición parlamentaria tuviera asegurada la posibilidad de responder a cualquier programa o acción del gobierno.

El autor explica que en el derecho constitucional comparado no son extrañas este tipo de disposiciones. De hecho, puede garantizarse el acceso a los medios a la oposición política que cuenten con representación parlamentaria, o bien a los grupos sociales relevantes. En el primer caso se buscaría tutelar la correcta expresión en los medios del “pluralismo político”, mientras que en el segundo se trataría de permitir el acceso a grupos sociales diversos para reflejar lo más fielmente posible el “pluralismo social”.

Carbonell da un ejemplo del primer tipo de disposición; se trata del artículo 40.2 de la Constitución portuguesa de 1976, que dispone lo siguiente:

Los partidos políticos representados en la Asamblea de la República y que no formen parte del Gobierno tendrán derecho, según los términos de la ley, a unos tiempos de antena en el servicio público de radio y televisión, que se prorratearán según la representatividad de cada uno, así como el derecho de respuesta y de réplica política a las declaraciones políticas del Gobierno, de duración y de relieve iguales a los tiempos de antena y de las declaraciones del Gobierno.

Un ejemplo del segundo tipo de regulación dice Carbonell que es el artículo 20.3 de la Constitución española de 1978, cuyo texto establece que:

La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público, y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.

De acuerdo a Carbonell, con este tipo de preceptos se garantiza, al menos tendencialmente, la existencia del pluralismo mediático, sobre todo en su vertiente de pluralidad de los contenidos. En esa medida, también contribuyen a fortalecer el sistema democrático por su incidencia en la creación de una opinión pública libre e informada de manera plural.

4.4. Un atentado contra la Democracia; la Publicidad Gubernamental Usada para Censurar

4.4.1. Publicidad y Propaganda en Medios

Se puede concebir el consumo como una modalidad característica de nuestra civilización industrial, a condición de separarla de su acepción corriente: la de un proceso de satisfacción de las necesidades. El consumo no es ese modo pasivo de la absorción y de aprobación que oponemos al modo activo de la producción para equilibrarla.

La publicidad y la propaganda son un modo activo de relación, no sólo con los objetos, sino con la sociedad y el mundo, en el cual se funda todo nuestro sistema cultural.

La publicidad y la propaganda no es solamente satisfacción de necesidades, prometidas por un medio a la demanda de mayor igualdad, ni siquiera de las artificialmente creadas o socialmente admitidas. Por ello no tiene límite, no se satisface nunca. En realidad, es una manipulación e intercambio de signos: status, moda, poder, potencia, lo nuevo, lo imprescindible, que desculturaliza al individuo. Todo se consume: el arte, deporte, espectáculo, viajes, comida, vestimenta. El propagandismo, esa revolución de lo cotidiano que se produce en el Siglo XX, es mucho más que consecuencia de la necesidad de vender y de comprar.

Es una manera de vivir la realidad, y también un encubierto control social e ideológico. Los medios de comunicación están, en parte, a su servicio.

El consumo es un proceso que funciona por la seducción; los individuos adoptan sin dudarlo, los objetos, las modas, las fórmulas de ocio elaboradas por las organizaciones especializadas, aceptando esto pero no aquello, combinando libremente los elementos programados. La era del consumo se inscribe en el vasto dispositivo moderno de la emancipación del individuo, por una parte, y de la regulación total de lo social, por la otra.

Los grandes medios de comunicación son vistos como elementos desencadenantes de manejos sociales orientados hacia la despersonalización y a la alineada sumisión que suele observarse en relación a los postulados que propugnan la “sociedad de consumo”, “sociedad de igualdad”, “sociedad de democracia”, “sociedad de derecho”. Es en esta instancia donde surge el concepto de “manipulación”.

En la sociedad de hoy, la publicidad tiene un profundo impacto en cómo las personas entienden la vida, el mundo y a sí mismas, especialmente con relación a sus valores y sus modos de elección y comportamiento.

Ésta, como los medios de comunicación social en general, actúan como un espejo; un espejo que ayuda a dar forma a la realidad que refleja y, algunas veces, ofrece una imagen de la misma, deformada.

Debido a la publicidad y al poder de los medios de comunicación, la sociedad actual posee una inmensa capacidad para convertir las cosas importantes en secundarias y para conceder valor a las cosas secundarias. Se ha desarrollado una cultura enormemente consumista; las ciudades tienden a convertirse en inmensos escaparates repletos de mercancías y de publicidad, y lo efímero del “gusto” y de los “usos” se refleja en los cubos de basura, en los cementerios de automóviles, en los electrodomésticos, en miles de carteles políticos, sean estos locales o estatales y federales, y cuando es momento de elecciones estos llenan por completo las calles, y transforman lo que anuncian en un producto consumible y no una opción para el cambio de un determinado régimen o forma de ejercer la política, es decir, existe un uso excesivo de la política que pretende politizar a las masas por el uso de la repetición y no por un proceso de convencimiento o convicción.

Las propagandas y los medios de comunicación tienden a uniformar los gustos y las aspiraciones y, en el fondo, casi todas las personas terminan convirtiéndose en “monos de imitación”. Como contemplan idénticos programas y reciben idénticos mensajes, la mayoría poseen idénticas aspiraciones. Los medios modernos han debilitado en los individuos la capacidad de asombro. La publicidad está relacionada con la propaganda pues emplea técnicas similares: una suele inspirarse en la otra. La diferencia está en que la publicidad se refiere más específicamente a lo económico: trata de vender un determinado producto.

Se llama propaganda al conjunto de técnicas destinadas a propagar ideas, doctrinas y opiniones para hacer que esos conceptos sean aceptados por la gente que, como consecuencia, las personas y los grupos convencidos se adhieran a ellas.

La propaganda es esencialmente política; la publicidad, esencialmente comercial. Ambas serán moralmente aceptadas o repudiables, según los fines que persigan y los medios que empleen.

Un requisito imperativo de los medios de comunicación social, y en especial para la publicidad, en lo que respecta al consumo, es que respete a la persona humana y su derecho o deber de hacer una elección responsable, su libertad interior; se vulneran todos estos bienes cuando se explotan las bajas inclinaciones del hombre, o se disminuye su capacidad para reflexionar.

4.4.1.1 Propaganda Gubernamental en Medios

El papel de los medios de difusión en la política contemporánea nos obliga a preguntarnos en qué clase de mundo y en qué clase de sociedad queremos vivir, y en

particular cómo concebimos la democracia cuando decimos que queremos que ésta sea una sociedad democrática.

Una concepción de la democracia sostiene que una sociedad democrática es aquella en la que el público dispone de los medios necesarios para participar de forma significativa en el gobierno de sus propios asuntos y en la que los medios de información son abiertos y libres. Si buscamos la palabra “democracia” en el diccionario, encontrarán una definición parecida a lo anterior.

Otra concepción de la democracia dice que debe impedirse que el público gobierne sus propios asuntos y que los medios de información deben someterse a un control estricto y rígido. Puede que parezca una forma extraña de concebir la democracia pero es importante entender que hay lugares donde esta concepción impera. De hecho, lleva mucho tiempo imperando, no sólo en la práctica, sino también en la teoría. Hay una larga historia que se remonta a las primeras revoluciones democráticas modernas en la Inglaterra del siglo XVII y que expresa en gran parte este punto de vista.

La primera operación de propaganda gubernamental moderna tuvo lugar durante la presidencia de Woodrow Wilson, vigésimo octavo presidente de los Estados Unidos de Norte América, que fue elegido en 1916 con un programa electoral cuyo lema era “Paz sin victoria”¹⁵¹. Ocurrió en plena primera guerra mundial. La población era sumamente pacifista y no veía ningún motivo para intervenir en una guerra europea. En realidad, la administración Wilson estaba comprometida con la guerra y tenía que hacer algo al respecto. Con tal fin, creó una comisión de propaganda gubernamental, la Comisión Creel, que en el plazo de seis meses logró convertir una población pacifista en una población histérica y belicista que quería destruir todo lo alemán, despedazar a los alemanes, ir a la guerra y salvar al mundo. Fue un logro importante que dio origen a otro. En aquel tiempo y después de la guerra se emplearon las mismas técnicas para provocar una alarma histérica ante la Amenaza Roja, como la llamaron, que casi logró destruir los sindicatos y la libertad de pensamiento político. La campaña recibió mucho apoyo de los medios de difusión y del empresariado, que, de hecho, organizó e impulsó gran parte de esta tarea, y fue, en general, un gran éxito.

Entre los que participaron de forma activa y entusiasta en la guerra de Wilson estaban los intelectuales progresistas, gente del círculo de John Dewey, que se enorgullecían mucho, como se nota en sus escritos de entonces, de haber demostrado que lo que llamaban “los miembros más inteligentes de la comunidad”, a saber, ellos mismos, podían empujar a una población pacifista a la guerra por medio del terror y provocando un fanatismo patrioter. Los medios que se utilizaron fueron abundantes. Por ejemplo, se dijeron muchas mentiras sobre supuestas atrocidades cometidas por los “hunos” (nombre despectivo que los aliados daban a los alemanes en la primera guerra mundial): arrancaban los brazos de los bebés belgas y perpetraban toda suerte de cosas espantosas que todavía se leen en los libros de historia. Gran parte de estas historias la inventó el Ministerio de Propaganda británico, cuya misión en aquellos momentos, como se dijo en sus deliberaciones secretas, era “dirigir el pensamiento de la mayor parte del mundo”.

¹⁵¹ CHOMSKY, NOAM. El Control de los Medios de Comunicación,
http://personales.alumno.upv.es/~pausalvi/Noam_Chomsky/CONTROL_MEDIOS.ht

Pero más importante era el deseo de controlar el pensamiento de los miembros más inteligentes de la comunidad en Estados Unidos, que luego, al diseminar la propaganda que inventaban los ingleses, harían que el país pacifista fuera presa de histeria bélica. Dio muy buen resultado. Y enseñó una lección: la propaganda estatal, cuando recibe el apoyo de las clases cultas, y cuando no se permite ninguna desviación respecto de ella, puede surtir un gran efecto. Fue una lección que aprendieron Hitler y muchos otros y que todavía se sigue.

Otro grupo al que impresionaron estos éxitos fueron los teóricos democráticos liberales y figuras destacadas de los medios de difusión como, por ejemplo, Walter Lippmann, que era el decano de los periodistas norteamericanos, importante crítico de la política interior y exterior y también importante teórico de la democracia liberal. Lippmann tomó parte de estas misiones propagandísticas y reconoció sus logros. Arguyó que lo que él llamaba “revolución en el arte de la democracia” podía utilizarse para “fabricar consenso”; esto es, para lograr que el público estuviera de acuerdo con cosas que no quería, utilizando a tal efecto las nuevas técnicas de propaganda. También pensaba que era una idea buena, de hecho, necesaria porque, como dijo, “los intereses comunes están totalmente fuera del alcance de la comprensión de la opinión pública” y sólo puede comprenderlos y dirigirlos una “clase especializada” formada por “hombres responsables” que tienen la inteligencia suficiente para resolver los asuntos.

Esta teoría asevera que sólo una pequeña élite -la intelectualidad de la que hablaban los partidarios de Dewey- puede comprender los intereses comunes, lo que nos importa a todos, y que estas cosas “no puede comprenderlas el público en general”.

Es un punto de vista que se remonta a centenares de años. También es un típico punto de vista leninista. De hecho, se parece mucho a la idea leninista según la cual una vanguardia de intelectuales revolucionarios tomará el poder del Estado, utilizando las revoluciones populares como la fuerza que los lleve al poder estatal, y luego conducirá a las masas estúpidas hacia un futuro que dichas masas son demasiado tontas e incompetentes para imaginar por ellas mismas.

Tal vez habrá una revolución popular que nos colocará en el poder estatal o tal vez no la habrá; y en tal caso, sencillamente trabajaremos para la gente con verdadero poder: el empresariado. Pero haremos lo mismo. Conduciremos a las masas estúpidas hacia un mundo que no pueden comprender por ellas mismas porque son demasiado tontas.

En el decenio de 1920 y comienzos del de 1930, Harold Lasswell, el fundador del moderno campo de las comunicaciones y uno de los principales científicos políticos norteamericanos, explicó que no deberíamos sucumbir a “dogmatismos democráticos que afirman que los hombres son los mejores jueces de sus propios intereses”. Porque no lo son. Nosotros somos los mejores jueces de los intereses públicos. Así pues, por una sencilla cuestión de moral normal y corriente, debemos asegurarnos de que no tengan la oportunidad de actuar basándose en sus errores de juicio. Esto resulta fácil en lo que hoy día se llama un Estado totalitario, o un Estado militar. Te limitas a amenazarlos con una cachiporra y, si se desvían, los atizas en la cabeza.

Pero esto deja de ser posible cuando la sociedad se vuelve más libre y democrática. Por consiguiente, tienes que recurrir a las técnicas de la propaganda. La lógica es clara. La propaganda es a una democracia lo que la cachiporra es a un Estado totalitario¹⁵².

4.4.1.2 La Regulación de la Propaganda Gubernamental en Medios

Los medios de comunicación obtienen sus ingresos por diversas fuentes. Para la mayoría, la principal es la venta de espacios para la publicidad, sin embargo, es México el único país donde es el Gobierno Federal el principal cliente de las empresas privadas de comunicación erogando cantidades anuales aproximadas a más de 44 millones 842 mil pesos.

Y en los tres primeros años del gobierno del presidente Felipe Calderón, el presupuesto para servicios de comunicación y publicidad del Gobierno Federal ha ido en aumento. Tan sólo entre el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008 y el de 2009 existe un aumento de 106.1 por ciento, lo que equivale a 1,007.4 millones de pesos, lo que es preocupante porque se están ejerciendo 1,875.8 millones de pesos, por tratarse éste de un año electoral en el que se renovará la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Más aún, cuando de acuerdo al análisis de las estrategias y programas de comunicación social para el ejercicio fiscal 2008, se observaron dos fenómenos:

1. Al hacer sus estrategias y programas de comunicación social, las dependencias presupuestan más recursos de los que les son asignados en el Presupuesto de Egresos. El PEF 2008 previó un gasto de 1,060 millones de pesos para Comunicación Social y Publicidad; sin embargo, las estrategias de comunicación presentadas por cada una de las dependencias a la Secretaría de Gobernación requerirían 2,209.2 millones de pesos; una diferencia de 1,149.3 millones de pesos.

2. Las estrategias de comunicación social del Gobierno Federal están planeadas, en muchos casos, para avanzar la agenda legislativa del Ejecutivo (como en el caso de los spots de PEMEX durante la reforma energética) o para hacer propaganda política de algún evento específico del Gobierno Federal (como la estrategia publicitaria Vivir Mejor o el Segundo Informe de Gobierno). Al analizar la planeación de las campañas publicitarias de PEMEX se observa cómo la mayoría de los recursos se destinaron para los meses de marzo y abril, cuando se intentó pasar la reforma energética. En el caso de SEDESOL, la mayoría de los recursos se utilizaron durante mayo, junio y julio, cuando la estrategia Vivir Mejor se lanzó a finales de abril¹⁵³.

Ahora bien, es interesante conocer cuál es el destino de todos esos recursos, qué medio es el principal beneficiario y cuál es la regulación vigente en materia de publicidad gubernamental.

Primero, los recursos son destinados a la difusión de spots publicitarios en medios como son: la televisión pública, la televisión de paga, la radio, las revistas, los

¹⁵² Ídem.

¹⁵³ DE LA MORA, DIEGO. Gasto del Gobierno en Publicidad, Revista Digital, www.fundar.org.mx.

periódicos, los exteriores y otros medios como Internet. Sin embargo, es la televisión pública la que acapara el 60 % de los recursos federales destinados a publicidad gubernamental.

En cuanto a regulación en dicho rubro, los avances han sido casi nulos, sin embargo, durante el sexenio del presidente Vicente Fox Quezada se pretendió un avance, reflejado en el acuerdo que establece los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para los ejercicios fiscales 2005-2006.

Actualmente la dependencia encargada de la vigilancia de dicho acuerdo es la Dirección General de Normatividad de Medios, adscrita a la Secretaría de Gobernación (Segob), y entre los principales lineamientos se encuentran: Cada dependencia deberá elaborar su estrategia o programa anual de comunicación con base en conceptos como misión, visión, concepto rector, nombre de campaña, tema específico, objetivo específico de comunicación, población objetivo primaria y secundaria, periodo de vigencia de la campaña, medios de difusión, entre otros. Cada plan y estrategia anual de comunicación será responsable del Departamento de Comunicación Social de cada dependencia y deberá ser aprobado por la cabeza del sector, toda vez que deberá realizarlo conforme a lo dispuesto por la Dirección General de Normatividad de Comunicación (DGNC), así como su presentación ante dicha Subsecretaría¹⁵⁴.

Es importante recalcar que con este acuerdo se logra una mayor planeación de las estrategias de comunicación del Gobierno Federal, además de tener mayor control de la fiscalización, debido a que la cabeza de sector de cada dependencia deberá presentar un informe a la DGNC sobre los resultados del plan y estrategia anual de comunicación.

Además, en cuestión de medios impresos sólo podrán disfrutar de publicidad gubernamental aquellos inscritos en la Dirección General de Medios Impresos y que tengan una certificación de circulación. Con esto se disminuye la cifra de los periódicos o revistas que disfrutaban de publicidad de gobierno, mas sin embargo, no tienen lectores o ni siquiera un número oficial de ejemplares.

Lo anterior nos lleva a concluir sobre un relativo avance en cuanto a la regulación de la publicidad gubernamental debido a que se avanza respecto a la transparencia del gasto de comunicación social del Gobierno Federal, sin embargo, no es suficiente debido a que México sigue siendo el único país que de alguna forma subsidia a la mayoría de los medios privados de comunicación, siendo su principal cliente en materia de inversión publicitaria.

Es importante plantear una regulación en donde los tiempos oficiales sean

¹⁵⁴ "Acuerdo de lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para los ejercicios fiscales 2005-2006." Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre del 2004.

aprovechados por el Gobierno, mas no por el Ejecutivo, pues tal parece que el Presidente de la República monopoliza los tiempos del Estado causando que todas las demás dependencias -incluidas la Presidencia- deban pagar a los medios por concepto de publicidad.

Los tres ámbitos de Gobierno deben permitir, propiciar y garantizar que todas las voces se escuchen en el debate público. La publicidad oficial, cuando se destina a medios de comunicación locales o medios críticos, puede contribuir a ampliar el debate democrático y compensar los recursos que se gastan en la publicidad comercial.

El Gobierno puede otorgar un tratamiento preferencial a cierta categoría de medios a los que busque promover por razones de interés público, siempre que dicha preferencia sea objetiva y neutral en relación con los puntos de vista y la línea editorial del medio.

Es indispensable que se legisle el uso de la publicidad oficial: se deben establecer criterios objetivos y no discrecionales ni discriminatorios para utilizar los recursos que hoy son asignados a través del Concepto 3700, Servicios de Comunicación Social y Publicidad. Debe buscarse la efectividad del mensaje (que el mensaje llegue a quien debe llegar) y la racionalidad en el uso de los fondos públicos.

La legislación debe establecer criterios para determinar los contenidos de la publicidad oficial que garanticen el cumplimiento de su función pública.

Dejar libre el manejo de los fondos de la publicidad al arbitrio de funcionarios públicos que dependen directamente del Poder Ejecutivo promueve la discrecionalidad y el favoritismo, por lo tanto, se debe constituir algún tipo de cuerpo ciudadano para vigilar el cumplimiento de las normas y formas de contratación y distribución de la publicidad oficial.

Una de las condiciones para que México termine de transitar a una democracia sustantiva es respetar las libertades y derechos de expresión, información y comunicación.

Según la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales, y el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley.

Los objetivos de la publicidad oficial deben ser¹⁵⁵:

¹⁵⁵ DE LA MORA, DIEGO. Op. Cit. (Supra 153).

- Difundir las políticas, programas, servicios e iniciativas gubernamentales, así como las leyes, reglamentos y decretos que afecten la vida de los ciudadanos, en lugar de promover los logros de la Administración.
- Promover el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de la ciudadanía.
- Incidir en el comportamiento social y estimular la participación de la sociedad civil en la vida pública.
- Informar sobre cualquier hecho que sea de relevancia pública.

4.4.2. El Caso del Periódico a.m., Ejemplo del Uso de la Propaganda como Medio de Censura

El 8 de julio de 2007 se publicó en el Diario a.m. que circula en el estado de Guanajuato, la carta abierta “A nuestros lectores”, en la que el periódico señaló que en junio de ese año, el Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato, Juan Manuel Oliva Ramírez, ordenó la suspensión de toda publicación del Gobierno en las páginas de los diarios a.m. y Al Día, como medida de imposición de restricciones a la libertad de expresión. El 10 de julio de ese mismo año, la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato inició de oficio el expediente 280/07-O, por presuntas violaciones a derechos humanos, consistentes en ejercicio indebido de la función pública, atribuidos al Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato.

Al concluir la tramitación del expediente 280/07-O, la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato determinó que existió supresión y reducción de información oficial por parte del Gobierno del estado de Guanajuato, a través de la Coordinación de Comunicación Social, en los meses de junio y julio de 2007, sin que se justificaran los motivos razonables por los cuales se dejó de otorgar publicidad a los diarios a.m. y Al Día, lo que evidenció la carencia de criterios objetivos en la distribución de información oficial pagada, lo que repercutió como un medio indirecto de afectar la libertad de expresión; razón por la cual el 17 de abril de 2008 dirigió a esa autoridad la siguiente Recomendación:

ÚNICA. “Esta Procuraduría de los Derechos Humanos en el Estado recomienda al Licenciado Juan Manuel Oliva Ramírez, Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato, provea lo necesario a fin de que las dependencias y entidades del Ejecutivo Estatal, en el marco de su competencia, establezcan criterios claros, justos, objetivos y no-discriminatorios para la determinación de la distribución de la publicidad oficial, bajo la premisa de que la imposición de restricciones a la libertad de expresión sólo admite responsabilidades ulteriores, soslayando con ello la actualización, como en el presente caso, de violaciones indirectas derivadas del ejercicio de facultades discrecionales, para la cual se recomienda de la misma manera divulgar públicamente los criterios que utilicen quienes han de tomar las decisiones a nivel de Gobierno para distribuir la publicidad del estado; lo anterior tomando como base los argumentos esgrimidos en la consideración cuarta de la presente resolución; misma que se tiene por reproducida en obvio de repeticiones innecesarias.”

El Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato dio respuesta a la citada Recomendación, manifestando su no aceptación. El 4 de junio del mismo año, el quejoso presentó el recurso de impugnación ante el citado organismo local de protección de los Derechos Humanos. El 11 de junio de 2008, la Comisión Nacional recibió del Procurador de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato, el escrito de impugnación, en el que manifestó su inconformidad por la no aceptación de la Recomendación emitida por ese organismo local de Derechos Humanos. El 14 de junio de 2008, se radicó en la Comisión Nacional el recurso de impugnación CNDH/5/2008/161/RI, y solicitó al Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato el informe correspondiente. El 16 de julio de 2008, el Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato obsequió la información requerida por la Comisión Nacional.

Del análisis a las evidencias, la Comisión Nacional consideró ajustados a derecho los argumentos expresados en la Recomendación emitida por la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato el 17 de abril de 2008 y confirmó que el Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la Coordinación de Comunicación Social suprimió y redujo la publicidad oficial que otorgaba a los diarios a.m. y Al Día, como un medio indirecto de afectar la libertad de expresión prevista en los artículos 6 párrafo primero y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Comisión Nacional acreditó que la falta de procedimientos y criterios claros, objetivos, transparentes y no discriminatorios por parte de las dependencias y entidades del Gobierno del estado de Guanajuato para la distribución de publicidad oficial deja abierta la posibilidad de incurrir en prácticas discrecionales para la asignación de recursos públicos con el objeto de premiar o castigar a los medios según su línea editorial, lo que vulnera los derechos humanos a la libertad de expresión, así como al derecho a la información de la sociedad guanajuatense.

Asimismo, la CNDH estableció que los motivos para no aceptar la Recomendación emitida por la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato el 17 de abril de 2008, así como los argumentos vertidos para considerar la improcedencia del recurso que se resuelve, no son válidos por las razones y motivaciones expuestas en el documento de Recomendación, y concluye que la Procuraduría Estatal es ajustada a derecho, al haberse acreditado que en cuanto hace a las políticas de comunicación social, el estado de Guanajuato, a través de la Coordinación de Comunicación Social vulneró el derecho a la información al evidenciarse supresión y reducción sustancial de la publicidad oficial en los diarios a.m. y Al Día, sin que exista una justificación legal suficiente y en el marco circunstancial del conflicto entre el Secretario de Gobierno de Guanajuato y el Director General del periódico a.m.; razón por la cual consideró que es necesario contar con criterios claros, justos y no discriminatorios para la determinación de la distribución de la publicidad oficial.

En consecuencia, la CNDH confirmó la recomendación emitida el 17 de abril de 2008 por la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato, y formuló al Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato una recomendación

en la que le pidió dar cumplimiento en todos sus términos a la recomendación emitida por la Procuraduría estatal y que le informara sobre su cumplimiento.

La CNDH detalló las evidencias y consideraciones en las que fundamentó tal recomendación.

En primer término desestimó el alegato del Gobernador en el sentido de que no aceptó la Recomendación de la Procuraduría Estatal y solicitó el desechamiento del recurso al considerar que éste era improcedente ante la carencia de legitimación del promovente; porque no existe persona física que se haya quejado y menos que haya padecido las supuestas violaciones materia de la investigación; porque las personas morales de suyo no pueden acudir a solicitar la defensa de derechos humanos y porque Publicidad Efectiva de León, S. A. de C. V., no es la parte que se dice agraviada en el desplegado que se publicó el 8 de julio de 2007, por el que la Procuraduría inició la queja 280/07-O.

La Comisión Nacional argumentó que admitió el recurso de impugnación ya que no hay duda que fue suscrito por la persona que en el procedimiento instaurado ante el organismo local, tuvo el carácter de agraviado. Asimismo, es conveniente señalar que el artículo 33 de la Ley de la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato prevé que toda persona puede presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos ante esa Procuraduría; independientemente de que se trate de la parte agraviada o que sea tan solo quejosa, sin que necesariamente tenga interés jurídico directo o indirecto en el caso.

“En consecuencia, para esta Comisión Nacional no existen elementos suficientes para dar validez a los argumentos que el Gobierno del estado de Guanajuato expone para solicitar el desechamiento del presente recurso de impugnación, en virtud de que el recurrente cuenta con plena legitimación para acudir ante este organismo nacional.

“Por otra parte, no pasa desapercibido para esta Comisión Nacional el señalamiento que hace el Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato en el sentido de que los derechos humanos están reservados únicamente a personas físicas, y que las personas morales no pueden padecer violación a derechos de esta naturaleza. En este sentido, es necesario precisar que el interés jurídico del agraviado surge cuando el acto de autoridad del cual se duele, se circunscribe a su esfera jurídica, entendiéndose por ésta, el cúmulo de derechos y obligaciones poseídos por un sujeto o varios de ellos, como se actualiza, tratándose de una persona moral. En el caso concreto, la investigación que la Procuraduría de los Derechos de Guanajuato inició por la probable violación de derechos humanos concluyó al evidenciarse la afectación de la esfera jurídica de quienes expresan sus ideas dentro del ámbito de las publicaciones de un medio de comunicación que está constituido como persona moral, que edita los diarios a.m. y Al Día”, explica la CNDH en la recomendación.

Además agregó que en la comparecencia que realizó el representante legal de la empresa, ante la Procuraduría estatal, solicitó que se iniciara la investigación a fin de que determinara si fueron afectados sus derechos humanos, de lo que se infiere que en la queja se consideró y valoró de igual forma la probable afectación de su esfera jurídica como persona física.

El Gobernador también señaló que se negó a aceptar la recomendación del organismo local, por motivos técnicos, ya que no se comprobó la existencia de una autoridad responsable, en virtud de que los hechos atribuidos a él no son acreditados.

A ello, la CNDH precisó que si bien en la recomendación emitida por la Procuraduría del estado de Guanajuato se refiere a que no se acreditó que el Gobernador del estado haya ordenado la medida de suspender y reducir las solicitudes de publicación, ello no implica que no exista responsabilidad y la violación a derechos humanos, pues al hacer la valoración conjunta de los elementos de prueba contenidos en el expediente, concluyó que se incurrió en ejercicio indebido de la función pública. Más aún, se afirmó que es el poder público quien debió probar la existencia de motivos que hubieran justificado la reducción de publicación de información oficial en los diarios a.m. y Al Día.

La Comisión Nacional observó además que el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato establece que el Gobernador del estado tiene a su cargo la unidad de Comunicación Social, por tanto, las consecuencias de sus actos u omisiones, necesariamente deben ser asumidas por el Ejecutivo Estatal, en razón de que no se trata de una responsabilidad personal o individual sino del poder público en el ejercicio de sus funciones. Además recordó que los artículos 122 y 123, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, establecen la atribución institucional en materia de comunicación social, así como la responsabilidad del Estado y sus Municipios en forma directa y objetiva de los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, ocasionen a los particulares en sus bienes o derechos.

En el siguiente punto de sus consideraciones, la CNDH detalla el momento en el que Gobierno del estado dejó de contratar publicidad a los diarios a.m. y Al Día, pues del análisis que realizó a las constancias integradas al expediente tramitado por la Procuraduría estatal se advirtió que la empresa editora de los periódicos en mención, con fecha 19 de febrero de 2007, celebró un convenio de publicidad con la Coordinación de Comunicación Social del Gobierno de Guanajuato, consistente en la inserción de anuncios publicitarios en las ediciones de dichos diarios, de las diversas campañas relativas a las actividades propias de las dependencias y entidades del Gobierno del estado; asimismo, que ese contrato se llevó a cabo para su aplicación durante el año 2007 o bien hasta el consumo total de las inserciones publicitarias convenidas; acuerdo que se venía cumpliendo por las partes de la misma forma en que se convino en el año 2006.

“No obstante, fue posible acreditar que a partir de junio de 2007 la utilización del servicio contratado por el Gobierno de Guanajuato efectivamente bajó de manera considerable y que en julio ya no se solicitó publicación alguna, mientras que en otros medios se mantuvo o en su caso se incrementó. Asimismo, que dicha reducción se generó en el marco circunstancial del ataque verbal propinado por el Secretario de Gobierno de esa entidad federativa, en contra del Director General del periódico a.m., el 11 de mayo de 2007, mientras dirigía un discurso a funcionarios locales y federales; es decir, un mes antes de los hechos ahora reclamados; asunto que fue tramitado y resuelto por vía separada por esta Comisión Nacional al emitir la Recomendación 70/2007”, explica la resolución.

Sobre el convenio publicitario mencionado arriba, la autoridad señaló que los actos u omisiones atribuidos al Gobernador Constitucional de Guanajuato no son de naturaleza administrativa, porque se trata de un contrato privado de naturaleza mercantil, en el cual la contratante se coloca en un plano de igualdad jurídica con la contratada.

Pero la CNDH consideró que según lo dispuesto por el artículo 122, párrafo tercero, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan como tales, los poderes públicos, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.

Y agregó que según lo dispuesto por el artículo 2, fracción VI, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los actos u omisiones de naturaleza administrativa son aquellos que provienen de servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, dentro de instituciones, dependencias u organismos de la Administración Pública, como se actualiza en el caso, en virtud de que el multicitado convenio, se deriva de la atribución legal que le es conferida por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato.

La CNDH respalda su consideración en la siguiente tesis aislada, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS. La naturaleza administrativa de un contrato celebrado entre un órgano estatal y un particular puede válidamente deducirse de la finalidad de orden público que persigue, identificada también como utilidad pública o utilidad social, así como del régimen exorbitante del derecho civil a que está sujeto. De ello se infiere que los contratos celebrados por un órgano estatal con los particulares están regidos por el derecho privado cuando su objeto no esté vinculado estrecha y necesariamente con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado...”

“Visto lo anterior, es relevante hacer notar que los actos por los cuales una autoridad lleva a cabo la contratación de espacios de publicidad a los medios de comunicación con el objeto de emitir su difusión oficial, así como las políticas de comunicación social, son de naturaleza eminentemente administrativa, así como de interés público; razón por la cual su señalamiento en el sentido de que el convenio de publicidad en cuestión constituye un contrato privado de naturaleza mercantil, por lo cual escapan al ámbito de competencia de la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato, no se ajusta al espíritu del contenido del tercer párrafo del artículo 122 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, antes señalado”, argumenta la CNDH en la recomendación.

Luego, el Gobierno de Guanajuato reconoció que los espacios publicitarios que ese Gobierno contrató al diario a.m. se utilizaban frecuentemente y que del mes de junio al mes de julio de 2007, su utilización disminuyó; y que en otros medios impresos los espacios de publicidad se ha mantenido en sus niveles promedio. No obstante, consideró que dicha actuación no irroga perjuicio a la sociedad

guanajuatense, ya que ésta puede ser informada a través de otros medios impresos y que con ello tampoco se conculca la legislación que ordena que los avisos o convocatorias deban mandarse publicar en el periódico de mayor circulación. Y agregó que se reserva el derecho de emplear los espacios publicitarios conforme a la necesidad del servicio, y que ésta queda circunscrita a la estrategia de comunicación, a la diversificación del mercado, al interés del ciudadano que recibe la comunicación del Gobierno, así como a la eficacia de la comunicación que logra a través del área especializada correspondiente, siendo su única obligación cubrir las tarifas establecidas por el prestador del servicio, las cuales ya fueron pagadas.

Por último, el Gobernador aseguró que la penetración de los diarios a.m. y Al Día no cubre la totalidad de los municipios de esa entidad, ya que su cobertura total se da en diecinueve de los cuarenta y seis municipios que integran la entidad, por lo que el diario a.m. podrá tener mayor tiraje que otros periódicos, pero no mayor circulación.

Sin embargo, la CNDH destacó que en el sistema jurídico del estado de Guanajuato existen diversas Leyes que establecen la obligación del Ejecutivo del Estado, así como de las Dependencias y Entidades de publicar actos y procedimientos administrativos; asimismo, que el espíritu del legislador del estado ha sido claro al señalar como criterio para llevar a cabo la difusión oficial, el utilizar al diario, a los dos diarios o, alguno de los diarios de “mayor circulación”, y cita como ejemplos los siguientes:

- Los artículos 28, fracción I, y 52 de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios Públicos en el Estado de Guanajuato
- Artículo 14, fracción I, 15, tercer párrafo y 25 de la Ley de Concesiones de Servicios e Infraestructura Pública para el Estado de Guanajuato
- Artículo 8 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Guanajuato
- Artículo 61 de la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato
- Artículo 21 de la Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato
- Artículo 68 de la Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato
- Artículo 44 de La Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y Municipios de Guanajuato
- Artículo 53 de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato

Todas estas disposiciones hacen hincapié en la obligación del Gobierno del estado para publicar actos y procedimientos administrativos en el diario de mayor circulación.

Por lo que la Comisión Nacional determinó que puede establecerse que el Ejecutivo Estatal se encuentra obligado a publicar en el diario de mayor circulación, o en alguno de los diarios de mayor circulación, dependiendo de la norma, determinados actos y procedimientos administrativos propios de las dependencias y entidades del Gobierno del estado. De lo que se puede inferir, que la afirmación que hace esa autoridad, al indicar que sí han disminuido las publicaciones en los diarios a.m. y Al Día, es debido a que ese Gobierno se reserva el derecho de utilizar los espacios publicitarios conforme a las necesidades del servicio, a la diversificación del mercado y al interés del ciudadano que reciba la comunicación, se aparta de los planteamientos legales antes expresados, así como del contexto de los medios de comunicación en el estado de Guanajuato.

Además, la CNDH basó su consideración en las consultas y análisis que su personal llevó a cabo a los informes de las auditorías desarrolladas por el Instituto Verificador de Medios en el Distrito Federal; así como a los tomos 191, del año 2006; y 198, de 2009; de la publicación especializada en la industria de la publicidad denominada “Medios Publicitarios Mexicanos, S. A. de C. V.”, en las que acreditó que el diario a.m. es el periódico de mayor circulación en el estado de Guanajuato.

Por todo ello, la Comisión Nacional consideró que el argumento emitido por el Gobernador en el sentido de que la suspensión de las solicitudes de publicación se derivó de que el diario a.m. no es el de mayor circulación en la entidad federativa, también carece de precisión en virtud de que en el ámbito de los medios de comunicación y la publicidad, el término de “circulación” es entendido como el número de ejemplares vendidos de una publicación, descontando las devoluciones; y el “tiraje” se define como el número de copias de una publicación que fueron impresas, independientemente de cuántas terminen circulando.

“En ese sentido, si bien es cierto que este organismo nacional no se pronuncia respecto de que la autoridad señalada como responsable está obligada a contratar con determinado medio de comunicación para difundir su publicidad oficial, también lo es que en los informes rendidos se brindaron datos que no justifican con elementos objetivos la disminución drástica en las solicitudes de inserción de anuncios en los diarios a.m. y Al Día; empresas a las que previamente se había contratado para tales efectos; lo que no sucedió con otros periódicos que tienen una circulación menor en esa entidad federativa; elementos que fortalecen las conclusiones del organismo local y deja claro para esta Comisión Nacional que la falta de procedimientos y criterios equitativos y no discriminatorios en la asignación de la publicidad oficial del Gobierno de Guanajuato, vulnera en agravio de los periodistas y colaboradores de medios de comunicación de Guanajuato, en este caso los diarios a.m. y Al Día, los derechos humanos a la libertad de expresión, así como a la legalidad y a la seguridad jurídica; derechos previstos en los artículos 6, párrafo primero, 7, párrafo primero, 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14.1, 17.1, 17.2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 8.1, 11.1, 11.2, 11.3 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, sigue la recomendación de la CNDH.

Finalmente, en su informe la autoridad precisó que cuenta con un área especializada en materia de comunicación social y que la misma toma las decisiones de acuerdo a diversos criterios ya señalados; no obstante, la Comisión Nacional hizo notar que tanto en los informes rendidos ante ella como al organismo local, se omitió proporcionar las documentales que acreditaran esa circunstancia; es decir, no acreditó los criterios empleados para disminuir la solicitud de publicidad oficial a los diarios a.m. y Al Día, lo que permite concluir que el Ejecutivo Estatal no cuenta con información clara y estadísticas confiables que le permitan definir qué medio o medios son los de mayor circulación y cuáles son los de mayor impacto en la sociedad guanajuatense; consideraciones que permiten establecer la necesidad de que ese Gobierno cuente con procedimientos y criterios claros, objetivos, transparentes y no discriminatorios para llevar a cabo la distribución de publicidad oficial del Gobierno de Guanajuato.

“Ante tal circunstancia, esta Comisión Nacional puede establecer que efectivamente la política de distribución de la publicidad oficial del estado de Guanajuato deja abierta la posibilidad de incurrir en prácticas discrecionales afectando el pluralismo informativo y el debate público, elementos ambos esenciales de una sociedad democrática”, se lee en la recomendación.

La CNDH alude también al Principio 13 de la Declaración de Principios Sobre Libertad de Expresión, que funge como criterio de interpretación de la Convención Americana, la que señala que la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial con el objeto de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y debe ser prohibida por ley, por lo que presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.

La Comisión Nacional ahonda en que la falta de procedimientos y criterios en la distribución de publicidad puede generar incertidumbre jurídica en los medios que buscan contratarla, vulnerando con esto el derecho que tiene todo ser humano a vivir dentro de un Estado de Derecho, bajo la vigencia de un sistema jurídico normativo coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, y que defina los límites del poder público frente a los titulares de los derechos subjetivos, y cita a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el informe 2003 del Relator Especial para la Libertad de Expresión, que ha señalado que: “La insuficiente precisión de las leyes y las facultades inaceptablemente discrecionales constituyen violaciones a la libertad de expresión”, por lo que la CNDH concluye:

“...la falta de procedimientos y criterios claros, objetivos, transparentes y no discriminatorios por parte de las dependencias y entidades del Gobierno del estado de Guanajuato para la distribución de publicidad oficial, deja abierta la posibilidad de incurrir en prácticas discrecionales para la asignación de recursos públicos con el objeto de premiar o castigar a los medios según su línea editorial, lo que vulnera los derechos humanos a la libertad de expresión, así como al derecho a la información de la sociedad guanajuatense, como lo señala la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato en la Recomendación emitida el 17 de abril de 2008, al precisar las dos dimensiones de la libertad de expresión, que requieren por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno o, como en el caso a estudio, la información oficial que en principio a todas y todos los guanajuatenses interesa.

De tal guisa, esta Comisión Nacional hace suyos los argumentos esgrimidos en las consideraciones y puntos resolutive de la Recomendación emitida... por la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato, que dirigió al Gobernador Constitucional de esa entidad federativa, en el sentido de que se llevó a cabo una medida de suspensión discrecional de la publicidad oficial, a través de la Coordinación de Comunicación Social, en los meses de junio y julio de 2007, sin que se justificara los motivos razonables para ello, lo que evidenció la carencia de criterios objetivos y no discriminatorios en la distribución de información

oficial pagada por el Gobierno de Guanajuato, lo que repercutió como un medio indirecto de afectar la libertad de expresión”.

En consecuencia, la Comisión Nacional, confirmó la recomendación de la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato, y formuló al Gobernador de Guanajuato, la recomendación siguiente:

ÚNICA. Gire sus instrucciones a quien corresponda para que se dé cumplimiento en todos sus términos a la recomendación emitida por la Procuraduría de los Derechos Humanos del estado de Guanajuato el 17 de abril de 2008 y se informe a esta Comisión Nacional de su cumplimiento.

Pese a que la recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue emitida el 29 de septiembre de 2009 y a pesar de que el Ejecutivo Estatal tenía 15 días para atender la recomendación, a la fecha (3 de diciembre de 2009) no ha dado respuesta.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Que la sociedad es la base de toda organización social, ya que está integrada por individuos que unen sus esfuerzos para lograr, el bien particular y el bien colectivo mediante acciones conjuntas. Y que a partir de la sociedad se van dando distintos tipos de relaciones, que dan origen a las instituciones que dan razón de ser a los individuos. Que la sociedad se encuentra en constante evolución generando distintos fenómenos sociales, organización social al cual aglutina a todos los individuos en la búsqueda de sus fines, preconizando a la sociedad por encima de los individuos. Encontramos que como tales no podemos sustraernos de los intereses del resto de la colectividad, ya que nosotros somos seres sociales por esencia y solamente con la ayuda de nuestros semejantes lograremos que este mundo sea mejor no sólo para nosotros sino para las generaciones futuras, dejando como legado la solidaridad y servicio a la comunidad, siendo la filosofía esencial el beneficio colectivo por encima de intereses egoístas, que lo único que provocan es la desintegración de toda estructura social.

SEGUNDA.- Que el Estado es el máximo ejemplo de organización política el cual consiste en una población, entendiendo a tal como un conjunto de personas con derechos y obligaciones, que se encuentran asentadas en un territorio determinado y delimitado. Siendo éste último el ámbito de validez del Orden Jurídico del Estado, y el espacio geográfico en el cual tiene aplicación el Poder soberano del Estado, y que tiene como finalidad la búsqueda del bien público.

TERCERA.- Que el Estado requiere de una estructuración y organización suficiente para ejercer sus funciones. Que los órganos del Estado son Legislativo, Ejecutivo y Jurisdiccional, los cuales se encargan de desempeñar las funciones del Estado, y que éstas son la función legislativa que consiste en la elaboración de reglas de carácter general, abstractas, vigentes y universales, que en su conjunto constituyen las leyes. La función ejecutiva se desempeña en dos aspectos, el gobierno y la administración. La función jurisdiccional la desempeña tradicionalmente por el órgano judicial, y consiste en aplicar la norma general a casos concretos con la finalidad de resolver una controversia.

CUARTA.- Que la Forma de Estado es aquella que se refiere a los distintos aspectos del fenómeno político y no sólo a una parte integrante del mismo, a diferencia de la forma de gobierno que es la que hace referencia únicamente al ejercicio de las facultades del Estado de acuerdo con sus atribuciones, se hace referencia precisamente al gobierno del mismo, es decir, a una parte del Estado.

QUINTA.- Que la Democracia no sólo es una forma de gobierno sino que debe ser considerada como un sistema de vida que aluda a todos los niveles del país para efectos de lograr una mejor sociedad. Y que consiste la democracia en el gobierno de la mayoría, esto significa que la mayoría es la que decide la forma en que han de tomarse determinaciones para que surtan sus efectos en el resto de la población y que dichas decisiones deben de ser respetadas. Y que para que se desarrolle la misma deben de darse las precondiciones de la Democracia, que en primer lugar es el respecto de los derechos humanos de los particulares gobernados, buscando que prevalezca el Estado de derecho en el que el Estado sólo realice lo que la ley le permita y el particular todo aquello que la ley no le prohíba. Por lo tanto para que un país se considere verdaderamente democrático, debe sufrir una transición que en ocasiones puede estar precedida de crisis, pero que al final otorgarán un cambio que será resultado de distintas luchas, principalmente ideológicas.

SEXTA.- Que la representación política surge en virtud de que en los Estados democráticos para que participe la mayoría en el ejercicio de la actividad pública, pero ante la imposibilidad que implica, se requiere de representantes nombrados por ellos para que actúen a favor de sus intereses, siendo de vital importancia la identidad que haya entre representantes y representados, por tal razón es la condición necesaria para que se hable de una verdadera democracia. Sin embargo, no se debe confundir la representación con la delegación y el mandato, que la primera es la transmisión de la competencia propia parcial o totalmente y el segundo es el simple ejercicio de una competencia extraña. Asimismo en la representación se distinguen dos tipos, la directa y la indirecta, en la que en una se elige directamente por parte de la ciudadanía a los representantes y en la segunda éstos son asignados sin intervención directa de los ciudadanos. Que las características de la representación son la Publicidad, ya que se da de frente al pueblo, otra característica es la unidad, ya que se manifiesta como un todo; y el gobierno es una característica más, lo que significa que el gobernante podrá interpretar libremente la voluntad popular.

SÉPTIMA.- Que los partidos políticos se desenvuelven de forma paralela a la democracia y a la representatividad ya que sirven de mediadores entre el poder y los ciudadanos, correspondiendo a ellos promover la participación en la vida democrática de la nación, ya que en estas instituciones es donde generalmente se promueve la postulación de candidatos a puestos de elección popular, asimismo dicha participación estará regulada de acuerdo a las leyes y serán de interés público. La función que cumplen los partidos políticos son de suma importancia ya que sirven de canales del sentir del pueblo y se convierten en alternativas de cambio cuando este es necesario. En la actualidad los partidos políticos deben echar mano de la sociedad civil para lograr sus objetivos y ver los intereses legítimos de los ciudadanos, por eso es indispensable que se apoyen en los organismos no gubernamentales y que abran más posibilidades al grueso de la población para poder acceder a cargos de elección popular.

OCTAVA.- Que los medios de comunicación desempeñan una función muy importante en el camino de México hacia la democracia. Y que dicha función la desarrollarán en la medida en que se democratizan e informen con veracidad a la ciudadanía de lo que acontece en los diversos ámbitos de la sociedad, de tal manera que todos contemos con los elementos que nos permitan tomar decisiones, sin manipulaciones o con tendencia a favorecer a determinados intereses. Los medios de comunicación deben estar al servicio de la sociedad y no a determinados grupos de poder económico, político o criminal.

NOVENA.- Que toda vez que la labor de los medios de comunicación, recabar y difundir información, es realizada por individuos, que en primer término, están influenciados por sus creencias y conocimientos y en segundo, trabajan para empresas con intereses particulares, ambos deben asirse de un estricto código ético que garantice que la ciudadanía sea informada libremente pero con responsabilidad, veracidad y honestidad.

DÉCIMA.- Que en el ejercicio de los derechos políticos, para poder participar en la integración de la voluntad estatal se da mediante el sufragio por el que se ejercita el derecho político activo, que es el votar, y que dicho sufragio de acuerdo a las características actuales debe ser libre, es decir, sin que ninguna fuerza superior a nosotros sea determinante para emitirlo en sentido alguno, debe ser también, secreto, ya que nadie debe saber a favor de quien fue emitido, universal, para todos los ciudadanos que se encuentren en el supuesto establecido en la ley para efectos de su emisión, así como directo, ya que los ciudadanos son los que directamente eligen a sus representantes. El sufragio o voto es utilizado en las elecciones, entendiéndose por tal al proceso mediante el cual los ciudadanos eligen a los candidatos que han de representarlos en los cargos públicos, y que es necesario de la participación de la mayoría de la población para que sean de la mejor forma posible y se garantice que la competencia electoral sea del todo limpia y de acuerdo a las normas electorales y se pueda tener una verdadera cultura de la participación política, ya sea activa o pasivamente.

DÉCIMA PRIMERA.- Que durante los procesos electorales, los medios de comunicación desempeñan una labor clave para que los ciudadanos tomen decisiones y elijan a sus representantes en los tres niveles de gobierno, mediante la publicación y transmisión de las ideas y propuestas de cada uno de los actores políticos. La contribución es mayor en la medida en que cada medio dé espacio al debate público.

DÉCIMA SEGUNDA.- Que la función de los medios de comunicación no se limita a la época de campañas electorales, sino que adquiere mayor relevancia cuando con veracidad y honestidad fiscalizan el desempeño de nuestros gobernantes y el uso de los recursos públicos. Para ello es cada vez más necesario que los periodistas se capaciten y conozcan a detalle sobre los temas que informan. Por otra parte, es fundamental que el Estado garantice el derecho al acceso a la información pública, en esa medida, los medios podrán cumplir mejor su misión como contrapesos sociales.

DÉCIMA TERCERA.- Que en México existe el riesgo de que los medios de comunicación sean concentrados por grupos de poder económico y con ello apoyen intereses particulares, promoviendo ideas y criterios tendientes a apoyar dichos intereses. Es prioridad que el Estado tome medidas y mejore la regulación para otorgar concesiones de radio y televisión y promueva la existencia de más competidores para evitar la monopolización de los espectros usados por la radio y la televisión.

DÉCIMA CUARTA.- Que el que el estado garantice la libre expresión de las ideas es primordial para la democracia, no se puede censurar a los interlocutores en cuanto sujetos dotados de la posibilidad de participar en los debates de la *res publica*, por una parte; y no se puede tampoco censurar –al menos de forma previa- los contenidos posibles de la discusión: en principio, todos los temas son discutibles dentro de una democracia. Y que los límites de la libertad de expresión aunque se encuentran marcados en el artículo 6º constitucional y son los ataques a la moral, los derechos de tercero, cuando se provoque algún delito, o cuando se perturbe el orden público, su definición es ambigua, por lo que su mayor límite debe ser el de que se debe ejercer con responsabilidad.

DÉCIMA QUINTA.- Que aunque ya ha habido intentos de regular la publicidad de partidos políticos en medios de comunicación, aún falta por delimitar la propaganda gubernamental, buscando que los recursos públicos sean mejor aplicados, evitar que se usen para difundir obras y acciones como logros de un partido político y que de la posibilidad a los representantes políticos de oposición de usarlas para procurar equidad y equilibrio. Que es menester que la propaganda gubernamental en medios se use para difundir las políticas, programas, servicios e iniciativas gubernamentales, así como las leyes, reglamentos y decretos que afecten la vida de los ciudadanos, en lugar de promover los logros de la administración; promover el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de la ciudadanía; incidir en el comportamiento social y estimular la participación de la sociedad civil en la vida pública; e informar sobre cualquier hecho que sea de relevancia pública.

DÉCIMA SEXTA.- Que en México hacen falta avances en materia del respeto a las garantías individuales, pues si bien es cierto que no existe la represión de antaño para socavar la libre expresión de las ideas, la frase del ex Presidente José López Portillo (Presidente de México entre 1976 y 1982) “no pago para que me peguen”, parece norma en algunos gobiernos, ya sean federal, estatal o municipal, por lo que hace falta avanzar para definir procedimientos y criterios claros, objetivos, transparentes y no discriminatorios por parte del Gobierno para la distribución de su propaganda oficial, pues actualmente se deja abierta la posibilidad de incurrir en prácticas discrecionales para la asignación de recursos públicos con el objeto de premiar o castigar a los medios según su línea editorial, lo que resulta en un intento de censura y vulnera los derechos humanos a la libertad de expresión, así como al derecho a la información de todos los ciudadanos.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Que la mejor forma de distribuir la propaganda gubernamental en los medios, sería el adjudicarla de acuerdo al número de ciudadanos a los que cada medio de comunicación llegue, (recalcando que siempre y cuando se trate de publicidad en la que se difunda la información detallada en la conclusión décima quinta), tratando de garantizar así que el menor número de individuos se quede sin tener acceso a información importante.

DÉCIMO OCTAVA.- Que con el objetivo de regular, a fin de no dejar al arbitrio de funcionarios públicos y darle seguridad al destino de los recursos, me permito hacer la siguiente:

PROPUESTA DE LEY PARA REGULAR EL GASTO DE PUBLICIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO Y SUS MUNICIPIOS

TÍTULO ÚNICO DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 1.- El presente reglamento tiene por objeto establecer procedimientos y criterios claros, objetivos, transparentes y no discriminatorios para la distribución de la propaganda oficial en el estado de Guanajuato.

Artículo 2.- Para los efectos de este reglamento, se entenderá:

Administración Pública Estatal: Todas las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal.

Administración Pública Municipal: Todas las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal, en los 46 municipios del estado de Guanajuato.

Campaña: Planeación y difusión de un conjunto de mensajes derivados de la estrategia de comunicación dirigida a una población objetivo, a través de medios de comunicación en un periodo específico.

CGCS: Coordinación General de Comunicación Social.

Circulación: Número de ejemplares vendidos de una publicación, descontando las devoluciones.

Cobertura geográfica: Localidades específicas o regiones en las cuales se pretende difundir una campaña.

Coemisor (es): Dependencias o entidades que -con base en sus atribuciones- son corresponsables de la comunicación de un tema en común, para ser difundido como campaña o mensaje extraordinario.

Dependencias: Todas las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y la Presidencia de la República.

DCS: Dirección de Comunicación Social de los municipios del estado de Guanajuato.

DGMI: La Dirección General de Medios Impresos.

Entidades: Las enunciadas en el artículo 3o. y 13 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato.

Erogación: Todo recurso presupuestario ejercido, incluido el Impuesto al Valor Agregado (IVA), en servicios que sean susceptibles de ser registrados en las partidas de gasto que sirva para difusión de campañas de comunicación y mercadotecnia.

Estrategia anual de comunicación social: Instrumento de planeación que expresa los temas gubernamentales prioritarios a ser difundidos durante el ejercicio fiscal por la dependencia o entidad.

Inclusión de medios de comunicación: Uso de medios adicionales a los autorizados para la difusión de una campaña.

Medios de comunicación: Periódicos, revistas, estaciones de radio, canales de televisión abierta, por cable, vía satélite y páginas de Internet.

Medios de comunicación complementarios: Tipo de medio alternativo dirigido a segmentos de población más específicos para la difusión de una campaña (ejemplos: cine, parabuses, tarjetas telefónicas, Internet, entre otros.)

Medios de comunicación impresos: Aquellos disponibles para la población a intervalos regulares de tiempo, bajo el mismo título, en serie continua, con fecha y numeración correlativas.

Medios públicos: Medios de comunicación operados por estaciones oficiales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 y 21-A de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Mensaje extraordinario: Aquél que se difunde a través de medios de comunicación con el fin de dar a conocer información para atender una situación de carácter emergente, que no está incluida en el programa anual de comunicación social o de publicidad y, por tanto, no se considera como una campaña.

Meta a alcanzar: Indicador cuantificable, en cifras o porcentajes, sobre el alcance y recordación a la población objetivo y cumplimiento del objetivo específico de cada campaña.

Objetivo de comunicación: Propósito que se persigue con la difusión de cada una de las campañas de comunicación social.

Plan de medios de comunicación: Proyección diversificada de medios de comunicación, necesarios para difundir un mensaje de manera eficaz a la población objetivo.

Población-objetivo primaria: Conjunto de individuos con características psicográficas (gustos, hábitos, costumbres, idiosincrasia o comportamiento de las personas) y sociodemográficas (edad, sexo, lugar de residencia y nivel socioeconómico) comunes a quienes se dirige un mensaje.

Población-objetivo secundaria: Conjunto de individuos con características psicográficas (gustos, hábitos, costumbres, idiosincrasia o comportamiento de las personas) y sociodemográficas (edad, sexo, lugar de residencia y nivel socioeconómico) comunes que no son destinatarios directos del mensaje a difundir, pero que son susceptibles de ser informados o bien de influir en la percepción del mensaje.

Programa anual de comunicación social: Conjunto de campañas derivadas de la estrategia anual de comunicación, encaminadas hacia el objetivo que persigue la dependencia o entidad.

Radioescuchas: Número de personas que escuchan un programa o estación de radio.

Rating: Porcentaje de hogares o televidentes con la TV encendida en un canal, programa, día y hora específicos (o promediando minutos y fechas), en relación al total de TV hogares o televidentes considerados.

Secretaría: La Secretaría de Gobernación.

Tráfico en Internet: Número de visitantes de una página de Internet en un determinado tiempo, medido por minuto.

Tribunal: El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.

Artículo 3.- Las disposiciones de este reglamento son de observancia obligatoria para la Administración Pública Estatal y Municipal.

Artículo 4.- En todos los casos los objetivos de la publicidad oficial deben ser:

- a) Rendición de cuentas;
- b) Difundir las políticas, programas, servicios e iniciativas gubernamentales, así como las leyes, reglamentos y decretos que afecten la vida de los ciudadanos;
- c) Promover el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de la ciudadanía;
- d) Incidir en el comportamiento social y estimular la participación de la sociedad civil en la vida pública;
- e) Informar sobre cualquier hecho que sea de relevancia pública.

No se debe en ningún caso confundir los objetivos y hacerlos parecer como logros de las dependencias o entidades de la Administración Pública Estatal o Municipal; mucho menos como de un partido político.

Artículo 5.- ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS ANUALES DE COMUNICACIÓN SOCIAL. La CGCS y las DCS autorizarán la estrategia y programa de comunicación social de las dependencias y entidades que les corresponda en el ámbito de sus competencias, bajo el procedimiento descrito a continuación:

I. Estrategia anual de comunicación.

Cada dependencia y entidad deberá elaborar su estrategia anual de comunicación y presentarla en los formatos que para tal efecto establezcan la CGCS y las DCS, conteniendo los siguientes elementos:

- a) Misión y visión de la dependencia, entidad o del sector;
- b) Acciones gubernamentales prioritarias que correspondan a sus atribuciones;
- c) Tema específico que corresponda a las atribuciones de la dependencia.

II. Programa anual de comunicación social.

Las dependencias y entidades desarrollarán sus programas anuales de comunicación social de manera que garanticen el cumplimiento de la estrategia prevista. En su elaboración deberán considerarse los resultados de los estudios de evaluación de campañas realizados en el ejercicio fiscal anterior, así como las recomendaciones que sobre estos hayan emitido la CGCS y las DCS.

Cada programa deberá enlistar las campañas a desarrollar durante el ejercicio fiscal e indicar aquellas que serán objeto de evaluación sobre su pertinencia y/o efectividad, y presentarlo en los formatos que para tal efecto establezcan la CGCS y las DCS.

Los programas deberán contener, cada uno, los siguientes elementos:

- a) Nombre de las campañas y, en su caso, versión (es) y coemisor (es);
- b) Clasificación de las campañas;
- c) Tema específico que aborda cada una de las campañas;
- d) Objetivo institucional;
- e) Objetivo de comunicación;
- f) Población-objetivo primaria y, en su caso, secundaria;
- g) Periodo de vigencia por campaña;
- h) Medios de difusión;
- i) Porcentaje de recursos programados por tipo de medio, y
- j) En caso de campañas vinculadas, especificar las dependencias y entidades que participarán como coemisoras.

III. Clasificación de campañas.

Las campañas de comunicación social se clasificarán de la siguiente manera:

- a) Campañas o mensajes de rendición de cuentas;
- b) Campañas de servicio social:
 - 1) Campañas de orientación sobre servicios del gobierno: aquéllas dirigidas a estimular acciones de los ciudadanos para acceder a algún beneficio o servicio público, y
 - 2) Campañas de prevención: aquéllas que promueven o inhiben actitudes y conductas con el fin de evitar algún tipo de riesgo físico, económico, sanitario, jurídico o de cualquier otro tipo para la sociedad.
- c) Campañas o mensajes de cultura ciudadana y valores: aquellas orientadas al fomento, modificación o adopción de actitudes y valores cívicos de la ciudadanía; y

d) Campañas o mensajes culturales: aquéllas que fomentan, modifican y promueven la adopción de actitudes y valores artísticos y culturales de la ciudadanía.

IV. Procedimiento de autorización.

Para presentar ante la CGCS y las DCS las estrategias y los programas anuales de comunicación social, se deberá observar el siguiente procedimiento:

1. Las áreas de comunicación de las dependencias y entidades serán responsables del desarrollo de su estrategia y programa anual de comunicación social. Dichos documentos deberán contar con la autorización del titular de la dependencia o entidad; de igual forma podrá autorizarlos el titular de comunicación social en los casos que su normatividad interna lo permita.

2. Cada entidad deberá entregar su estrategia y programa anual de comunicación social dentro de los primeros 10 días del ejercicio fiscal de que se trate.

Los recursos presupuestarios que se consignen en los formatos serán los correspondientes de la Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato para el Ejercicio Fiscal correspondiente y del Presupuesto Municipal correspondiente.

3. En su caso, la CGCS y las DCS emitirán las observaciones pertinentes sobre las estrategias y programas anuales de comunicación social en un plazo no mayor a 10 días hábiles.

La dependencia contará con un plazo de 5 días hábiles para solventar dichas observaciones y deberá remitir a la CGCS y las DCS el documento modificado en un plazo máximo de 5 días hábiles, contados a partir de su recepción.

La CGCS y las DCS emitirán la resolución correspondiente en un plazo máximo de 10 días hábiles, contados a partir de la recepción de la solventación de observaciones.

VI. Modificaciones y ajustes a los programas anuales de comunicación social.

Las dependencias y entidades que requieran hacer un ajuste o modificación a su programa anual de comunicación social deberán solicitarlo a la CGCS y las DCS.

Los ajustes de programas se refieren a cambios de vigencias y reasignación de recursos sin afectar el techo presupuestal de las campañas.

Las modificaciones al programa se refieren a la variación del techo presupuestario, cancelación o inclusión de campañas, y/o cambio de la estrategia, debidamente justificado.

No se autorizarán modificaciones o ajustes a los programas después del último día hábil de febrero del siguiente ejercicio fiscal

Artículo 6.- CAMPAÑAS POR MEDIOS DE COMUNICACIÓN. Las campañas cuya difusión considere la compra de espacios en radio y televisión, medios impresos certificados y medios complementarios, requerirán autorización de la CGCS y las DCS bajo el procedimiento descrito a continuación:

Las dependencias y entidades deberán desarrollar campañas acordes al objetivo de comunicación social que se persigue con la difusión de las mismas, seleccionando los medios adecuados que permitan alcanzar a la población -objetivo primaria y secundaria- y, en su caso, atender los resultados de los estudios de evaluación, especialmente las recomendaciones emitidas por la CGCS y las DCS.

Las dependencias y entidades son responsables de verificar que los contenidos de sus campañas sean acordes a lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que no se

incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

La solicitud de autorización de cada campaña deberá presentarse de manera integral y en una sola exhibición, por cada periodo de vigencia, en forma electrónica e impresa, en el formato de presentación de campañas que para tal efecto emita la CGCS y las DCS.

I. Presentación de campañas

El formato de presentación de campañas deberá incluir la siguiente información:

- a) Nombre de las campañas y, en su caso, versión (es) y coemisor (es);
- b) Clasificación de la campaña;
- c) Coemisor (es);
- d) Objetivo institucional;
- e) Objetivo de comunicación;
- f) Meta a alcanzar;
- g) Uso de tiempos oficiales;
- h) Periodo de vigencia;
- i) Población-objetivo primaria y, en su caso, secundaria, desglosando los perfiles sociodemográficos y psicográficos;
- j) Cobertura geográfica;
- k) Actividades complementarias;
- l) Muestras de materiales, apegadas al Manual de Identidad Gráfica del Gobierno Estatal y Municipal:
 - 1) Medios electrónicos: Guiones radiofónicos o visuales, especificando su duración;
 - 2) Medios impresos: Boceto y medidas; y
 - 3) Medios complementarios: Boceto.
- m) Plan de medios;
- n) Información sobre el diseño, producción, postproducción, copiado y estudios; y
- ñ) Recursos asignados desglosados. El precio unitario deberá expresarse en pesos, con IVA incluido.

II. Procedimiento de autorización.

Para la autorización de campañas por medios comerciales y medios públicos, medios impresos certificados y medios complementarios, se seguirá el siguiente procedimiento:

1. Las áreas de comunicación social de las entidades solicitarán la autorización de difusión a la CGCS y las DCS, en un plazo mínimo de 10 días hábiles previos a la contratación de la producción de materiales o, en su caso, de los medios de difusión.

3. La CGCS y las DCS emitirán el oficio correspondiente a la cabeza de sector en un plazo máximo de 10 días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud, siempre y cuando se hayan presentado en tiempo y forma los elementos considerados en el formato de presentación de campañas.

La CGCS y las DCS en ningún caso autorizarán solicitudes de campañas que hayan iniciado su difusión.

Así como aquellas que se difundan durante las campañas electorales y no sean consideradas como campañas de excepción, de acuerdo a lo establecido en el artículo 41, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. Ampliación de vigencia.

La ampliación de vigencia de una campaña deberá solicitarse antes de que concluya el periodo autorizado originalmente. No se autorizará más de una ampliación de vigencia por campaña.

Cuando la ampliación de vigencia afecte el plan de medios y el monto autorizado originalmente, las dependencias y entidades deberán remitir a la CGCS y las DCS, en una sola exhibición, los formatos correspondientes.

IV. Mensaje extraordinario.

Las dependencias o entidades que difundan un mensaje extraordinario deberán solicitar el registro ante la CGCS y las DCS.

La solicitud deberá justificar ampliamente la coyuntura a la que obedece el mensaje extraordinario. El contenido del mismo sólo podrá utilizarse mientras subsista la causa que le dio origen. Se deberán seleccionar los medios de comunicación idóneos para su difusión.

El plazo para remitir los documentos correspondientes a la CGCS y las DCS será de 10 días hábiles posteriores al término de la difusión del mensaje extraordinario. No se registrarán aquellos mensajes que no obedezcan a una situación emergente que justifique su difusión. No se registrará más de un ajuste por mensaje extraordinario.

V. Vinculación.

Durante el proceso de planeación se deberá procurar la vinculación de las campañas de las distintas dependencias que contemplen temas afines o líneas de acción compartidas, señalando debidamente la(s) dependencia(s) y/o entidad(es) que actúan como coemisoras. La CGCS y las DCS apoyarán y darán seguimiento a la vinculación de esfuerzos comunicacionales con base en los programas de comunicación social recibidos.

VI. Disposiciones sobre la contratación de medios de difusión.

La compra de espacios en radio y televisión deberá sustentarse en criterios de calidad que aseguren congruencia con el contenido del mensaje, la población objetivo y la oferta programática, así como apearse a lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Sector Público en el Estado de Guanajuato, artículo 8 del presente Acuerdo y demás Leyes de aplicación supletoria.

Las dependencias y entidades únicamente podrán contratar espacios en medios impresos que estén registrados en el Padrón Nacional de Medios Impresos Certificados que se encuentra en la página de Internet de la Secretaría (www.gobernación.gob.mx/PNMI). La Dirección General de Medios Impresos (DGMI) definirá los requisitos para la inscripción de medios al Padrón y lo mantendrá actualizado de conformidad con las disposiciones que para tal efecto establece la Secretaría de Gobernación

Artículo 7.- EVALUACIÓN SOBRE LA PERTINENCIA Y EFECTIVIDAD DE LAS CAMPAÑAS. Las dependencias y entidades, atendiendo las recomendaciones de los Criterios Metodológicos emitidos por la CGCS y las DCS, deberán llevar a cabo estudios que permitan evaluar la pertinencia y/o efectividad de las campañas consideradas prioritarias y realizarlos mediante la contratación de personas físicas o morales que posean los suficientes y probados conocimientos teóricos y técnicos en la materia.

La persona física o moral contratada para llevar a cabo el diseño de una campaña no podrá ser la misma que evalúe su pertinencia o efectividad.

Los estudios deben incluir los resultados que permitan constatar el cumplimiento de las metas establecidas en la planeación de la campaña a evaluar. Asimismo, la muestra, los medios y la cobertura geográfica deben coincidir con lo planeado en la campaña autorizada. Se recomienda utilizar estadísticas internas o archivos históricos para complementar dicha verificación.

El monitoreo de notas informativas y verificación de pauta no se consideran estudios que permitan evaluar una campaña de comunicación.

Los plazos que deberán observarse para realizar los estudios son los siguientes:

a) Estudios preliminares (pre-test), al menos dos meses antes del inicio de su difusión, a fin de que la dependencia o entidad tenga el tiempo necesario para realizar los ajustes pertinentes.

b) Estudios posteriores (post-test), en un tiempo no mayor a 6 semanas después del término de la vigencia de la campaña.

c) Tracking publicitario de campañas de más de 6 semanas de duración, podrán iniciar la investigación a partir del término de la cuarta semana de difusión.

Los resultados se remitirán a la CGCS y las DCS en los formatos correspondientes en un plazo no mayor a 10 días hábiles posteriores a la entrega de resultados. Para la evaluación de estudios deberán presentarse de manera integral y en una sola exhibición, los formatos, informes gráfico y electrónico, el instrumento utilizado y la clave de identificación que ampara las erogaciones realizadas.

La CGCS y las DCS emitirán las recomendaciones que considere convenientes en un plazo máximo de 10 días hábiles para el caso de estudios pre-test, en tanto que para estudios post-test y tracking publicitario el plazo será de 20 días hábiles.

Los resultados de los estudios, así como las recomendaciones que emitan la CGCS y las DCS, deberán considerarse en la elaboración de la estrategia, programa, campañas y estudios posteriores.

Artículo 8.- RECURSOS PRESUPUESTARIOS. Los recursos presupuestarios deberán estar previamente autorizados y asignados a comunicación social y publicidad, por las instancias facultadas para esos efectos.

Las erogaciones de dichos recursos deberán sujetarse a las disposiciones de austeridad y racionalidad del gasto contenidas en la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato, Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato para el Ejercicio Fiscal del ejercicio correspondiente, y las contrataciones respectivas; así como a lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Sector Público en el Estado de Guanajuato, y demás disposiciones de aplicación supletoria. Las contrataciones que se realicen se llevarán a cabo bajo la estricta responsabilidad de la dependencia o entidad contratante. Si la centralización de recursos, total o parcial, ocurriera después de autorizar las estrategias y programas de las entidades coordinadas, se deberá remitir a la CGCS y las DCS la(s) modificación(es) a la(s) estrategia(s) y programa(s) de comunicación social afectada(s) en los formatos establecidos.

No se podrá convenir el pago de créditos fiscales, ni de cualquier otra obligación de pago a favor de la dependencia o entidad a través de la prestación de servicios de publicidad, impresiones, inserciones y demás relativos a las actividades de comunicación social. Los medios públicos podrán convenir con los del sector privado, la prestación recíproca de servicios de publicidad observando, en el caso de

medios impresos, que estos estén registrados en el Padrón Nacional de Medios Impresos Certificados al que hace referencia el artículo 6o. fracción VI del presente reglamento.

Las dependencias o entidades que suscriban convenios de colaboración con instituciones tanto del sector público como privado o con el gobierno federal o gobiernos de otras entidades federativas o municipios, en lo que se refiera exclusivamente a actividades de comunicación social y publicidad, deberán notificar a la CGCS y las DCS los montos presupuestarios, planes de medios o modalidades de pago.

Los recursos provenientes de créditos externos, donaciones o patrocinios cuya aplicación se destine a sufragar servicios de comunicación social y publicidad de las dependencias o entidades deberán contar con el visto bueno de la CGCS y las DCS, una vez obtenidas las autorizaciones correspondientes, de acuerdo con la normatividad aplicable. Estos recursos no se consideran como parte de la planeación de erogaciones del programa anual de comunicación social.

No podrán realizarse traspasos de recursos de otros capítulos de gasto al concepto de servicios de comunicación social y publicidad de los presupuestos de las dependencias y entidades, ni podrán incrementarse, salvo en el caso de mensajes para atender situaciones de carácter contingente o cuando se requiera para promover la venta de productos o servicios de las entidades para que éstas generen mayores ingresos. En ambos supuestos, se requerirá de la autorización presupuestal de la Secretaría de Finanzas y Administración y las Tesorerías Municipales, según sea el caso.

La CGCS y las DCS no emitirán clave de identificación de campañas y estudios de evaluación con fecha posterior al 31 de diciembre del ejercicio fiscal correspondiente, a menos que se trate de un ajuste de campaña.

Las obligaciones devengadas y no pagadas que integran los reportes de pasivo circulante deberán tramitar la clave de identificación correspondiente antes de la fecha señalada apegándose al procedimiento correspondiente a la naturaleza del gasto.

I. Informes de gasto

Las dependencias y entidades proporcionarán a la Secretaría de la Gestión Pública y antes las Contralorías Municipales dentro de los 10 días naturales siguientes a la terminación de cada mes, debidamente validada por el Órgano Interno de Control de la dependencia o entidad que corresponda, la información desglosada y por partida de gasto sobre las erogaciones. A su vez, la Secretaría de la Gestión Pública, con base en las atribuciones conferidas por las disposiciones legales aplicables, proporcionará a la Secretaría la información consolidada en los 5 días naturales subsecuentes, para la presentación de los informes y evaluaciones procedentes.

En cada informe a la Secretaría de la Gestión Pública las dependencias y entidades deberán reportar:

- a) Partida de gasto afectada;
- b) Fecha de la erogación;
- c) Clave de identificación de la campaña proporcionada por la CGCS y las DCS para las erogaciones;
- d) Póliza o número consecutivo o referencia de la operación;
- e) Descripción del servicio contratado (rubros de la planeación de erogaciones);
- f) Unidad de medida;
- g) Cantidad (número de unidades de medida contratadas);

- h) Costo, tarifa o cuota unitaria contratada;
- i) Monto total erogado (incluido el IVA);
- j) Nombre de la persona física o moral y su Registro Federal de Contribuyentes; y
- k) Observaciones que se estimen convenientes.

Las dependencias y entidades deberán remitir a la CGCS y las DCS para su autorización, en el formato correspondiente, el reporte de erogaciones, en lo que se refiere a periódicos y revistas, seis días antes de su contratación.

Artículo 9.- CONSIDERACIONES PARA LA CONTRATACIÓN DE MEDIOS DE DIFUSIÓN. Las dependencias a las que les aplique el presente Reglamento, de manera parcial o total, para la contratación de medios comerciales de difusión deberán sujetarse a lo estipulado por:

- a) Constitución Política para el Estado de Guanajuato;
- b) Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Sector Público en el Estado de Guanajuato;
- c) Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato para el Ejercicio Fiscal correspondiente;
- d) Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato;
- e) Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato;
- f) Leyes de aplicación supletoria;
- g) Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

Para la contratación de medios de difusión, las dependencias y entidades deberán observar:

Que la mejor forma de distribuir la propaganda gubernamental en los medios es haciéndolo de acuerdo al número de ciudadanos a los que cada medio de comunicación llegue, para tratar de garantizar que las políticas, programas, servicios, iniciativas gubernamentales, leyes, reglamentos y decretos promuevan el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de la ciudadanía, incidan en el comportamiento social y estimulen la participación de la sociedad civil en la vida pública.

Para ello, deberán seleccionar los medios en que se publicarán, previo análisis de los reportes anuales de Circulación, en el caso de medios impresos; Audiencia, tratándose de radio; Rating, cuando sea televisión; y Tráfico de Páginas de Internet, cuando sea el caso, emitidos por organismos especializados y acreditados en cada ramo. La Secretaría calificará la validez de dichos organismos.

Las consideraciones para definir qué cantidad de publicidad se contratará en los diferentes medios serán:

- 1) Las inserciones o pautas corresponderán proporcionalmente a la Circulación, Audiencia, Rating y Tráfico de Páginas de Internet.
- 2) Los porcentajes de publicidad que se destinará para Medios Impresos, Radio, Televisión e Internet será definido de acuerdo a la Meta a alcanzar y al Objetivo de comunicación.
- 3) Debe adecuarse la distribución de la publicidad, de acuerdo a la Población-Objetivo primaria y la Población-Objetivo secundaria.

Las publicaciones que realicen las dependencias y entidades con cargo a recursos públicos deberán estar directamente vinculadas con las funciones de las mismas y, en su caso, con sus campañas de difusión;

El titular de comunicación social de cada dependencia buscará que en la contratación de medios de difusión se apliquen las mismas tarifas a todas las entidades coordinadas en su sector;

Se podrán contratar agencias de publicidad para que realicen la creatividad de las campañas, así como centrales de medios para la compra de espacios de difusión, siempre y cuando no se cuente con el personal necesario en la plantilla de las unidades de comunicación social de cada dependencia o entidad, y solamente cuando garanticen un mejor precio para el Gobierno Estatal o Municipal, así como las mejores condiciones en cuestión de posiciones en diarios, revistas y tiempos de transmisión en medios electrónicos;

Las erogaciones realizadas en materia de comunicación social se acreditarán con órdenes de transmisión, en las que se especifique la tarifa convenida, concepto, descripción del mensaje, destinatarios, cobertura y las pautas de difusión en medios electrónicos;

Para medios impresos se acreditará con órdenes de inserción, en las cuales se deberá especificar la tarifa convenida, concepto, descripción del mensaje, destinatarios, la cobertura y circulación certificada del medio en cuestión.

En casos excepcionales y previa aprobación de la Secretaría de Finanzas y Administración o Tesorerías Municipales, según sea el caso, las dependencias y entidades podrán convocar, adjudicar y formalizar contratos cuya vigencia inicie en el ejercicio fiscal siguiente de aquel en el que se formalizan;

Las contrataciones que celebren las dependencias con las entidades o entre entidades y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Estatal o Municipal, con alguna perteneciente a la Administración Pública Federal o de otras entidades federativas o municipales, no estarán dentro del ámbito de aplicación de este Reglamento;

Se podrá otorgar pago por adelantado previa autorización de la Secretaría de Finanzas y Administración o Tesorerías Municipales, según sea el caso, y acorde a lo estipulado en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Sector Público en el Estado de Guanajuato, Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato para el Ejercicio Fiscal correspondiente y los reglamentos internos de cada dependencia;

De conformidad con la Ley de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, es responsabilidad de los funcionarios que tengan a su cargo la contratación de medios en las dependencias y entidades, cumplir con todas y cada una de las disposiciones normativas para la contratación de servicios o convenios de cualquier especie que impliquen o no erogación de recursos, y

La CGCS y las DCS no autorizarán medios sancionados por la Secretaría de la Gestión Pública y aquellos que no estén incluidos en el Padrón Nacional de Medios Impresos.

Artículo 10.- Las dependencias y entidades impulsarán la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, elaboración y aplicación de los programas.

Para tal efecto, las dependencias y entidades deberán incluir en sus programas y campañas de comunicación social, contenidos que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género, de roles y estereotipos que fomenten cualquier forma de discriminación.

Artículo 11.- La Secretaría en el ámbito de su competencia será la instancia facultada para interpretar las disposiciones del presente Reglamento.

Las consultas que deriven de la clasificación de recursos presupuestarios destinados a sufragar los gastos en servicios de comunicación y publicidad, así como las relativas a la interpretación de las normas presupuestarias, son competencia de la Secretaría de Finanzas y Administración, y las Tesorerías Municipales.

Artículo 12.- Para el caso de conflicto entre los proveedores de publicidad, será la autoridad administrativa correspondiente quien los resuelva.

BIBLIOGRAFÍA

- _ ANDRADE SÁNCHEZ EDUARDO. Introducción a la Ciencia Política. Ed. Harla. México 1998. pp 300
- _ ARNAIZ AMIGO AURORA. Ciencias Políticas. Ed. Porrúa México 1994. pp 250
- _ AZURMENDI, ANA. Derecho de la Información: Guía Jurídica para Profesionales de la Comunicación. 2ª edición. Ed. EUNSA. Pamplona. 1997. pp 194
- _ BEL MALLEN, IGNACIO. Derecho de la Información. 1ª edición. Ed. Colex. Madrid. 1992-1994. pp 451
- _ BOBIO NORBERTO. Estado, Sociedad y Gobierno. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1999. pp 180
- _ BOHMANN, KARIN. Medios de Comunicación y Sistemas Informativos en México. 2ª edición. Ed. Alianza. México. 1997. pp 98
- _ BRYANT, JENNINGS Y OTRO. Los Efectos de los Medios de Comunicación: Investigaciones y Teorías. 1ª edición. Ed Piados. Barcelona. 1996. pp 78
- _ BURGOA ORIHUELA IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México 1991. pp 350
- _ CALZADA PADRÓN FELICIANO. Derecho Constitucional. 8va. edición. Ed. Harla. México 1999. pp 559.
- _ DE CABO DE LA VEGA ANTONIO. El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación. Ed. UNAM. México, 1999. pp 200
- _ DE PINA RAFAEL Y OTRO. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa. México. 1998. pp 234
- _ FOX, ELIZABETH. Medios de Comunicación y Política en América Latina : La Lucha por la Democracia. 1ª edición. Ed. Gustavo Gili. México. 1989. pp 251
- _ HAURIU, ANDRÉ. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. 11ª edición. Ed. Ariel, México. 1998. pp 435.
- _ JELLINEK GEORG. Teoría General del Estado. Colección Grandes Clásicos del Derecho. Vol 2. Ed. Oxford. México 1999 pp 345
- _ MARTÍNEZ LEÓN, MARITZA LAURA. Algunas Consideraciones sobre Libertad de expresión, Libertad de Información y sus Límites: Ponderación Jurisprudencial. 1ª edición. Ed. Universidad Panamericana. México. 2005. pp 361
- _ MARTÍNEZ MORALES RAFAEL. Derecho Administrativo. Ed. Harla. 1996. pp 260

_ MONTERO ZENDEJAS DANIEL. Estado, Democracia y Partidos. Ed. B. Costa-Amic. México. 1979 pp 158

_ MORENO DANIEL. Derecho Constitucional Mexicano. 3ª edición. Ed. Pax. México. 1972. pp 247.

_ MOTO SALAZAR EFRAÍN. Elemento del Derecho. Ed. Porrúa. México. D.F. 1997. pp 245

_ NOHLER DIETER. Los Sistemas Electorales en América Latina y Debate Sobre Reforma Electoral. Ed. UNAM. México. 1993. pp 456

_ OLGUÍN URIBE FRANCISCO. Democracia y Medios de Comunicación en América Latina. 1ª edición. Ed. Secretaría de Gobernación. México. 2007. pp 87.

_ PATIÑO CAMARENA JAVIER. Derecho Electoral Mexicano. Ed. Constitucionalista. México D.F. 1999. pp 450

_ PICHARDO PAGAZA RICARDO. Nociones Sobre Constitución y Organización del Estado Mexicano. Bases y Estructuras. Ed. INAP CONACYT. México. 1989. pp 300

_ PORRÚA PÉREZ FRANCISCO. Teoría del Estado. Ed. Porrúa México. 1994. pp 531

_ RODRÍGUEZ OBREGÓN JOSÉ ARTURO. Sistemas Electorales y Democratización de los Municipios de México. Ed. IAPQ. CONCYTEQ AMAINAPE. México. 1998. pp 321

_ SÁNCHEZ BRINGAS ENRIQUE. Derecho Constitucional. 4ta edición. Ed. Porrúa. México 1999. pp 771

_ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, SANTIAGO. Los Medios de Comunicación y Los Sistemas Democráticos. 4ª edición. Ed. Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid. 1996. pp 484

_ SARTORI GIOVANNI. Partidos y Sistemas de Partidos. 2da. edición. Ed. Alianza. Madrid 1992. pp 667

_ SERRA ROJAS ANDRÉS. Ciencia Política. Ed. Porrúa. México 1998. pp 798

_ SCHMILL ORDÓÑEZ ULISES. El Sistema de la Constitución Mexicana. Ed. Porrúa. México 1971. pp 540

_ SILVESTRE MÉNDEZ Y OTROS. Dinámica Social de las Organizaciones. Ed. McGrawHill. Tercera edición 1993. pp 351

_ STEIN VELASCO JOSÉ LUIS F. Democracia y Medios de Comunicación. 1ª. edición. Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2005 . pp 345

_ STEVEN, PETER. Dominatrix: La Influencia de los Medios de Comunicación. 1ª edición. Ed. Intermón Oxfam. Barcelona. 2005. pp 134

_ TENA RAMÍREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. 13ª edición. Ed. Porrúa, México. 1981. pp 298.

_ TENA RAMÍREZ. Leyes Fundamentales de México. 1808-1978. Ed. Porrúa. México 1979. pp 544

_ VALENZUELA JOSÉ. Legislación Electoral Mexicana. UNAM. MÉXICO 1993. pp 768

_ VILLANUEVA VILLANUEVA, ERNESTO. Derecho Mexicano de la Información : Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. 5ª edición. Ed. Oxford University Press. México. 2000. pp 398

_ VILLANUEVA VILLANUEVA, ERNESTO. El Sistema Jurídico de los Medios de Comunicación en México. 3ª edición. Ed. UAM A: Triana México. 1995. pp 395

LEGISLACIÓN

_ ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la administración pública federal para el ejercicio fiscal 2009.

_ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Constitución Política.

_ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 1999.

_ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado. Secretaría de Gobernación. México 1999.