

LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN LOS CAMBIOS POLÍTICOS DE MÉXICO: 1917-1997

Citlali Villafranco Robles

Resumen

La normatividad y límites a los contenidos de los discursos políticos de campaña electoral son uno de los temas pendientes de la reforma política en México. Este artículo analiza los cambios en las características y funciones de las campañas y discursos electorales a través de la legislación de 1917 a 1997.

Abstract

Regulation and limitation of the contents of the political speeches of electoral campaigns is one of the subjects pending in the mexican political reform. This article analyses the changes in the characteristics and functions of the above mentioned speeches in the period of 1917-1997 by studying the electoral legislation.

A partir de los últimos años de la década de los ochenta y durante toda la de los noventa se ha observado en México, un aumento en la intensi-

*Parte de la investigación que fundamenta este artículo fue elaborada como parte del proyecto de la DGAPA, titulado "Del autoritarismo a la democracia: 20 años de transición en México". Agradezco las correcciones y sugerencias hechas a este trabajo por la Mtra. Carmen Solórzano Marcial.

dad de las campañas electorales y en la difusión de los discursos pronunciados en ellas.

A medida que el régimen político se ha ido liberalizando, la competencia electoral se ha intensificado reconociéndose los triunfos de la oposición. Las campañas electorales se han convertido en uno de los fenómenos políticos más importantes de nuestro país. Los partidos, sus candidatos, los medios de comunicación, las universidades y la sociedad en general, concentran parte de su atención en el análisis de las campañas políticas.

Esta atención no es desproporcionada si consideramos que las campañas electorales son la primera condición para el desarrollo de los regímenes democrático-representativos, tal vez no sean lo más importante, pero son el principio de la democracia. La función de las campañas electorales en un régimen democrático es dar a conocer las diversas propuestas políticas que participan en una contienda electoral para permitir que los ciudadanos elijan, por medio del voto, la que consideren conveniente.

El objetivo de este trabajo es conocer las características y funciones que las campañas políticas, así como los discursos electorales, han tenido en México a partir de la formación del régimen posrevolucionario. Las campañas políticas son el instrumento a través del cual los partidos políticos participan en la disputa por los votos y dan a conocer sus ofertas de gobierno y sus candidatos a la ciudadanía.

Esas características han variado en la medida en que el sistema político mexicano ha tenido transformaciones. Los candidatos del PNR y PRM, por ejemplo, visitaban las capitales de todos los estados de la federación y sus ciudades importantes. A partir de la campaña electoral de Luis Echeverría (1969-1970) los candidatos concentran sus actividades en el Distrito Federal y zonas urbanas, aunque realizan el recorrido por las capitales de los estados.

Los discursos electorales también han sufrido transformaciones. Cuando el sistema no era competitivo, los candidatos presentaban un programa de gobierno y un mayor número de propuestas. Por el contrario, cuando se intensifica la competencia, los candidatos dejan de expo-

ner programas de gobierno y se limitan a hacer promesas generales y a comentar acontecimientos coyunturales. Las campañas electorales y los discursos han jugado un papel distinto por y para las necesidades del régimen.

Durante más de ochenta años y a pesar de que el régimen pos-revolucionario no se definió como democrático, las campañas electorales y la emisión de discursos político-electorales han estado presentes porque su función ha sido dar legitimidad al régimen.¹ El objetivo de las campañas era lograr la aceptación y el apoyo a los candidatos oficiales; no la disputa por los votos puesto que no se trataba de un régimen competitivo. Probablemente por esta razón hoy, que estamos insertos en la competencia electoral, es tan difícil limitar y ajustar las campañas electorales a normas de procedimiento claras, que permitan la competencia por los votos en condiciones de equidad y transparencia.

En este artículo se analizan las leyes electorales a partir de 1917, para observar las características y funciones que el propio régimen, a través de la legislación, ha dado a las campañas electorales. Este análisis se remite a dos aspectos que aparecen separados en la legislación, uno se refiere a los partidos políticos: su definición, sus derechos, obligaciones y atribuciones; el otro atiende a las campañas electorales y su difusión.

Es importante revisar la forma en que en México se ha legislado sobre partidos políticos, porque es en esta parte de la ley donde se configuran gran parte de las posibles acciones de estos organismos, de los contenidos de sus campañas políticas y de sus discursos. En la legislación electoral se señala desde la importancia que tienen en la vida política del país hasta las características que deben cubrir sus órganos de dirección; sus documentos básicos y los contenidos de su propaganda. Es fundamental, analizar este aspecto, para comprender las características y funciones que históricamente han tenido las campañas y los discursos electorales.

¹ Legitimidad entendida como "...la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos". Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 170.

Las regulaciones de la legislación en este tema son acumulativas, poco a poco van haciéndose cada vez más complejas y van aumentando especificaciones. A medida que se liberalizó el sistema político la legislación sobre este tema se fue ampliando con dos objetivos:

1. Reglamentar una nueva realidad.
2. Mantener el control de las campañas de los partidos opositores al régimen. En la exposición se sigue un orden cronológico para evitar repeticiones innecesarias.

Campañas electorales limitadas: 1917-1972

En este largo periodo se pueden distinguir claramente dos momentos. El primero de 1917 a 1945 corresponde a la etapa de formación del Sistema Político Mexicano; el segundo, de 1946 a 1972, el Sistema Político está totalmente configurado, pero las menciones sobre las campañas y los discursos político-electorales son mínimas.

Entre 1917 y 1945, la reglamentación de los partidos políticos fue breve y no se mencionaban las campañas electorales. Esto es explicable porque los conflictos no se dirimían en la arena electoral, la competencia era reducida y las campañas prácticamente inexistentes. El régimen no buscaba su legitimidad a través de la competencia y lo que se denominaba campaña electoral era un recorrido por el país que presentaba el futuro presidente ante la población.

La Ley Electoral del 6 de febrero de 1917 no mencionaba el término de campaña electoral e incluso su legislación en torno a los partidos políticos era muy breve. Las limitaciones para las actividades de los partidos políticos fueron prácticamente inexistentes: se formaban con pocos simpatizantes, no se les pedía que cumplieran con actos de campaña, ni con la elaboración de documentos, tampoco se determinaban los contenidos de éstos y para nada se reglamentaban sus actividades de campaña ni propaganda política.

Prácticamente, desde la elección de Francisco I. Madero hasta la

del general Lázaro Cárdenas, no existió reglamentación sobre los partidos políticos y la campaña electoral. Aparentemente, y considerando los contenidos de la ley, se buscaba alentar la participación. En los hechos, esta falta de límites y las lagunas jurídicas fueron convenientes al régimen porque no existía competencia real. Las posibilidades de que un candidato venciera a los caudillos revolucionarios eran muy reducidas, tanto como era reducida la posibilidad de que alguien se opusiera con éxito a todo el aparato del Estado puesto al servicio del PNR-PRM.

La ley funcionó porque no regulaba, limitaba o eliminaba las condiciones de inequidad en las campañas electorales, permitía que los caudillos y candidatos del PNR disfrutaran de una total libertad tanto para disponer de recursos monetarios como de los materiales de origen público y privado. Esto propició que en sus campañas y discursos pudieran declarar y prometer lo que consideraran conveniente, limitados únicamente por sus convicciones y compromisos políticos.

A medida que los votos de la oposición aumentaron e inició la competencia electoral, el régimen se vio en la necesidad de reglamentar o restringir la participación de los partidos políticos y junto con ello, de sus campañas electorales.

De 1946 a 1972, el espacio electoral cobró fuerza ante el ascenso de los movimientos opositores. La campaña electoral de Ezequiel Padilla en 1946 y la de Miguel Henríquez Guzmán en 1952 pusieron en evidencia el poder ascendente del espacio electoral.² Este fortalecimiento de la oposición se reflejó en las leyes electorales que buscaron limitar la participación de los partidos, exigiéndoles como requisito constituirse como Partidos Políticos Nacionales para participar en procesos electorales.

Fue la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, la primera que reguló la formación de los partidos políticos y que les impuso restricció-

² En 1946 Ezequiel Padilla es postulado por el Partido Democrático Mexicano y obtiene el 19.32% de votos frente a Miguel Alemán, quien obtuvo 77.87%. Con Miguel Henríquez Guzmán, candidato de la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano, continúa esta tendencia al obtener 15.88% de votos frente al 74.31% obtenido por Adolfo Ruiz Cortines. Ver al respecto, Carlos Martínez Assad, *La sucesión presidencial en México*, México, Nueva Imagen, p. 28.

nes al determinar las características de sus declaraciones de principios, de sus estatutos, así como de los órganos directivos que debían integrarlo. Aumentó los requisitos y el número de afiliados necesarios para obtener el registro como Partido Político Nacional, estableció que:

Artículo 24. Para la Constitución de un Partido Político Nacional, serán necesarios los siguientes requisitos:

I. Contar con número de asociados no menos de treinta mil en la República, siempre que, por lo menos, en las dos terceras partes de las Entidades Federales se organice legalmente con no menos de mil ciudadanos en cada una...³

En la ley de 1951 la normatividad sobre la propaganda electoral apareció por primera vez en la legislación electoral mexicana en el capítulo IX de las garantías y recursos:

Artículo 125. La propaganda electoral estará sujeta a las siguientes reglas:

I. Se prohíbe el empleo de símbolos, signos o motivos religiosos;

II. Se prohíben las expresiones verbales o escritas contrarias a la moral, o que inciten al desorden;

III. No se permitirá el empleo de los pavimentos de las calles, calzadas o carreteras y de las aceras y cordones respectivos, y el de las obras de arte y de los monumentos públicos para la fijación o inscripción de la propaganda;

IV. Se prohíbe la fijación e inscripción de propaganda en los edificios públicos de la Nación, de los estados o de los Municipios; en los locales de las oficinas públicas de cualquier categoría o en los edificios que estas ocupen, así como la inscripción de la propaganda, sin permiso del propietario, en los edificios y obras de propiedad particular.⁴

Era incipiente pero ya se iniciaba la reglamentación, todavía no se mencionaba nada con respecto a los medios de comunicación a pesar de

³ Antonio García Orozco, "Legislación Electoral Mexicana 1812-1977", *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, 1978, p. 298.

⁴ *Ibidem*, p. 421.

que estaba en uso la prensa, radio y televisión: Álvaro Obregón, por ejemplo, había pronunciado mensajes por la radio y Miguel Alemán fue el primer candidato en dar un discurso de campaña por televisión. Como parte de las prerrogativas se concedieron a los partidos exenciones impositivas en arrendamiento, en las rifas y sorteos, sobre la renta y en las utilidades obtenidas por la venta de sus publicaciones; todo ello reglamentado en el Artículo 44 bis: de la Ley del Timbre.

Este periodo fue la época de oro del autoritarismo mexicano por tres razones básicas. La primera es que al exigirse un registro como Partido Político Nacional y elevar los requisitos en número de afiliados para participar en los procesos electorales, prácticamente se eliminó la posibilidad de creación de nuevos partidos que compitieran con el PRI. En 1917 eran suficientes 100 miembros para formar un partido político; en el año de 1946 fueron necesarios treinta y cinco mil, en 1954 el número total de miembros en la República no debía ser menor de setenta y cinco mil.⁵

Otra causa de lo anterior tiene que ver con la inequidad para la competencia. La legislación en torno a la campaña electoral era breve y no establecía lineamientos para el acceso equitativo a los medios de comunicación masiva; al no estar regulados, se permitió un uso discrecional de ellos.

Tampoco se mencionaba el tema de los recursos públicos y privados empleados en las campañas electorales, no existió mención sobre el financiamiento público, ni cuáles eran los montos entregados a cada partido, reforzando condiciones de competencia desigual al garantizar, al PRI, el acceso a los recursos del Estado en sus campañas políticas.

Los límites a la libertad de expresión y de contenido de los discursos eran inexistentes promoviendo que en los discursos existiera cualquier contenido y abuso o deformación de la información. Los lími-

⁵ Antonio García Orozco, recopilación y trabajo introductorio, "Decreto que Reforma Diversos Artículos de la Ley Electoral Federal, del 7 de enero de 1954", *Legislación Electoral Mexicana 1812-1977*, México, *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, 1978, p. 430.

tes a esa libertad estuvieron determinados por los partidos y candidatos, condicionados por las necesidades del régimen y por los usos y costumbres del mismo. Por ejemplo, Gustavo Díaz Ordaz acusaba a los partidos de oposición de responder a los intereses de la Unión Soviética. Sumado a lo anterior, la Secretaría de Gobernación podía retirar su registro a los partidos políticos argumentando excesos.

A partir del decreto que reforma la Ley Electoral Federal de 1946, las campañas y sus discursos tuvieron la función de legitimar la inequidad del régimen y de limitar y negar el crecimiento de la oposición. Todo esto se tradujo en que sólo los favorecidos por el régimen legal y financieramente (PRI) o con consolidación institucional, capacidad de organización y flujo de recursos (PAN) pudieron conservar la denominación de Partido Político Nacional.

Esta legislación le fue sumamente benéfica al régimen para la elección de 1958, en la que Adolfo López Mateos obtuvo el 90.56% de votos frente a Luis Álvarez, del PAN con el 9.44%. Estos resultados se repitieron en la elección de 1964 cuando Díaz Ordaz obtuvo el 88.63 % frente a José Gonzáles Torres, del Partido Acción Nacional, con 10.95.

En búsqueda de legitimidad:

Campañas electorales controladas, 1973-1989

Un segundo periodo en las características y funciones de las campañas electorales y sus discursos puede ubicarse de 1973-1988, cuando el régimen se vio obligado a ampliar las posibilidades de acción en la arena electoral regulando, de una manera más amplia, las campañas electorales. Este cambio fue propiciado por las presiones sociales acumuladas, las fuerzas políticas marginadas y los movimientos opositores al margen de la ley, fortalecidos a partir de los últimos años de la década de los sesenta.

La Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973 amplió sustancialmente la reglamentación de las campañas electorales. Aumentó las prerrogativas de los partidos y, debido a la inserción de nuevas fuerzas

políticas en la arena electoral, fue necesario precisar cómo serían las campañas en los medios de comunicación.

De esta manera, por primera vez se incorporó en el Artículo 39 el uso de la televisión durante los periodos de campaña electoral estableciendo:

...2. Las transmisiones de los partidos políticos nacionales, que aprovechen el tiempo que les asigne el Estado, se sujetarán a las prevenciones que sobre propaganda establece esta ley, a las correspondientes de la Ley de la materia, y versarán en torno a las tesis ideológicas y programas de acción que sostengan frente a los problemas nacionales y no podrán constituirse en ningún caso, en plataformas para dirimir cuestiones personales. La propaganda de las asociaciones políticas se mantendrá dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la dignidad personal y a la moral; no atacará a los derechos de los terceros; ni incitará a la comisión de algún delito o a la perturbación de orden y la paz pública;

3. De acuerdo con la reglamentación correspondiente, cada partido político nacional podrá disponer hasta de diez minutos quincenales en la radio y televisión con cobertura nacional para la discusión de sus tesis ideológicas, dentro de un mismo programa en que participarán, sucesivamente, los partidos que lo hayan solicitado, en el orden de la fecha de su registro ante la Secretaría de Gobernación y en igualdad de condiciones.

...5. La producción de los programas de los partidos la realizará la Comisión de Radiodifusión, con cargo de la Comisión Federal Electoral, para lo cual este último organismo incluirá en su presupuesto de egresos la partida correspondiente a transmisiones por radio y televisión;

...7. Corresponde a la Comisión Federal Electoral vigilar que las transmisiones de los partidos se mantengan dentro de lo dispuesto por esta ley y los demás ordenamientos legales, decidir en caso de cualquier inconformidad e imponer las sanciones correspondientes.⁶

Es importante mencionar que con las restricciones y sanciones esta ley era muy rigurosa, mantuvo un control ilimitado sobre las cam-

⁶ *Ibidem*, pp. 458-460.

pañías electorales, reservándose la posibilidad de quitar el registro a los partidos que a su parecer incumplieran con la legislación.

Artículo 201. La Secretaría de Gobernación podrá suspender el registro de un partido político en los siguientes casos:

...III. Cuando destine las franquicias postales o telegráficas que se le otorgan, o los derechos que tenga en la radio y la televisión, para fines ajenos a los señalados por esta ley y reglamentos.⁷

Artículo 204. La Comisión Federal Electoral suspenderá el acceso de los partidos a la radio y a la televisión, por uno, varios o la totalidad de los programas a que tenga derecho durante la campaña electoral respectiva, en caso de violaciones a lo dispuesto por esta ley, o a las otras disposiciones que regulen las transmisiones por radio y televisión.⁸

Aparentemente la ley de 1973 aumentó las posibilidades de los partidos políticos, pues incluyó por primera vez el acceso a los medios de comunicación masiva, pero la asignación de tiempos, la producción y los contenidos siguieron controlados por la Secretaría de Gobernación, lo que limitó la difusión de sus ideas. También se limitó a los partidos al ampliar sus obligaciones reforzando la facultad de la Secretaría de Gobernación para sancionar, con la pérdida del registro, a aquellos que no cumplieran con sus obligaciones.

Sin embargo, en la elección de 1976 cuando José López Portillo fue el único candidato a la presidencia y ganó con 15,437,795 votos, el 91.10%,⁹ la campaña electoral dejó de ser la fuente de legitimidad, que era aun en condiciones inequitativas. Esta candidatura hizo evidente la debilidad del sistema de partidos y la necesidad de reforzarlo. El régimen comprendió que la única manera de lograrlo era mejorando las condiciones de la competencia electoral. Por eso y en búsqueda de legitimidad se dio una mayor apertura con la ley de 1976-1977.

⁷ *Ibidem*, p. 504.

⁸ *Ibidem*, pp. 504-505.

⁹ Carlos Martínez Assad, *loc. cit.*, p. 27.

En la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, del 30 de diciembre de 1977, los partidos políticos de oposición tuvieron mayor acceso a los recursos y a los medios de comunicación. En esta ley, por primera vez, apareció un artículo tan específico sobre el acceso a los medios de comunicación.

Artículo 48. Los partidos políticos tendrán las siguientes prerrogativas:

I. Tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión.

Por supuesto, el acceso a estas prerrogativas tenía límites y requisitos.

Artículo 49. La Comisión Federal Electoral determinará mediante disposiciones generales, las modalidades, formas y requisitos que deberán satisfacerse para el ejercicio de las prerrogativas a que se refiere el artículo anterior.

Dichas disposiciones se sujetarán en todos los casos a las bases siguientes:

Sección A. Radio y televisión.

a) Para el uso permanente que los partidos políticos hagan de la radio y la televisión, la Comisión Federal Electoral será órgano de coordinación y la Comisión de Radiodifusión de producción técnica;

...f) La Comisión de Radiodifusión determinará las fechas, los canales, las estaciones y los horarios de las transmisiones;

g) La Comisión de Radiodifusión tendrá a su cargo los aspectos técnicos de la realización de los programas de radio y televisión y de las aperturas de los tiempos correspondientes.¹⁰

Esta ley no puso en peligro los resultados a favor del Partido Revolucionario Institucional. En la elección de 1982, Miguel de la Madrid obtuvo 16,145,254 votos, el 74%; mientras el candidato opositor más cercano fue el del Partido Acción Nacional, Pablo Emilio Madero, quien obtuvo 3,700,405 votos, el 16.41%,¹¹ fue un porcentaje de votos impor-

¹⁰ *Ibidem*, pp. 516-518.

¹¹ Carlos Martínez Assad, *loc. cit.*, p. 28.

tante para la oposición, pero que no hacía peligrar la preponderancia del PRI y del régimen.

Estas legislaciones permitieron aumentar la participación electoral: de un candidato presidencial que participó en la elección de 1976, en la elección de 1982 participaron siete candidatos representado a los partidos: Partido Revolucionario Institucional (PRI); Partido Acción Nacional (PAN); Partido Popular Socialista (PPS); Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM); Partido Demócrata Mexicano (PDM); Partido Socialista Unificado de México (PSUM); Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y Partido Social Demócrata (PSD).

El régimen abrió y permitió la participación electoral, pero sólo hasta donde los resultados electorales no peligraron. El acceso a los medios de comunicación masivos se centralizó, limitando los posibles contenidos que los partidos podían dar a su propaganda, y se mantuvo el control en la asignación de estos recursos en 3 instancias: Secretaría de Gobernación, Comisión Federal Electoral y Comisión de Radiodifusión.

Por la importancia que poco a poco iban adquiriendo las campañas políticas en el Código Federal Electoral de 1987, se continuó ampliando las prerrogativas y restricciones en materia de acceso a los medios de comunicación.

Artículo 27. Para el cumplimiento de sus fines y atribuciones establecidos en la Constitución y en este Código, la acción de los partidos políticos deberá:

- I. Propiciar la participación democrática de los ciudadanos mexicanos en los asuntos públicos;
- II. Promover la formación ideológica de sus militantes, fomentando el amor, respeto y reconocimiento a la Patria y a sus Héroes, y la conciencia de solidaridad Internacional en la Soberanía, en la independencia y en la Justicia...
- V. Estimular la observación de los principios democráticos en el desarrollo de sus actividades...¹²

¹² *Código Federal Electoral*, México, Ediciones Andrade, 1987, p. 274.

Sin duda, las campañas electorales debieron evidenciar la necesidad de que en los discursos se pronunciara algún tipo de plataforma electoral. Entendemos por plataforma electoral el programa de gobierno que los partidos elaboran, basados en sus declaraciones de principios y que se presenta ante los electores para obtener sus votos, se introdujo

...I. La obligación de presentar una plataforma electoral mínima, para cada elección en que participen, congruente con su declaración de principios y programa de acción, mismos que sus candidatos sostendrán en la campaña electoral respectiva...¹³

Se incorporó la obligación de los partidos políticos de difundir una plataforma electoral mínima del partido y de su candidato en cada una de las elecciones en que participarán. Las obligaciones y límites a los mensajes de los partidos políticos aumentaron de manera considerable:

Artículo 49. Las prerrogativas de los partidos políticos, en materia de radio y televisión, tendrán por objeto la difusión de sus bases ideológicas de carácter político, económico y social que postulen, la libre expresión de las ideas, en los términos del artículo sexto constitucional y las acciones que pretendan tomar para realizar sus principios, alcanzar sus objetivos y las políticas propuestas para resolver los problemas nacionales.

Artículo 56. Los partidos políticos deberán presentar, con la debida oportunidad, a la Comisión de Radiodifusión: los guiones técnicos para la producción de sus programas, mismos que se realizarán en los lugares que para tal efecto disponga ésta. Los guiones deberán ajustarse a las posibilidades técnicas del órgano de producción.¹⁴

En esta ley hubo reformas trascendentes sobre todo en lo referente a la difusión de la propaganda electoral. El único límite para la difusión de las ideas fue el Artículo sexto Constitucional, que se refiere a la liber-

¹³ *Ibidem*, p. 14.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 21-22.

tad de expresión.¹⁵ La centralización en la asignación de tiempos y producción técnica de los programas de los partidos políticos fue dando paso a la participación al mencionar que podían tener un representante en la Comisión de Radiodifusión, también fue un avance importante el que se dejara de beneficiar al PRI al cambiar los criterios de antigüedad por uno de sorteo en la proyección de los programas de los partidos.

Sin embargo, permaneció la vigilancia de la Secretaría de Gobernación, que presidía el Consejo Federal Electoral y de quien dependía la Comisión de Radiodifusión, que controlaban los contenidos, horarios y producción de los mensajes de los partidos políticos.

Debido a sus características, la ley de 1987 no fue suficiente para garantizar el triunfo del PRI, en la elección de 1988 Carlos Salinas de Gortari candidato oficial obtuvo 9,687,926 votos, el 50.74%; el candidato del Frente Democrático Nacional, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, obtuvo 5,929,585 votos, el 31.06%; el candidato del Partido Acción Nacional, Manuel J. Clouthier del Rincón tuvo 3,208,584 el 16.81%.¹⁶ Estos resultados, junto con las acusaciones de fraude e ilegitimidad, obligaron al régimen a continuar con la liberalización electoral en busca de legitimidad y a negociar estas reformas con la oposición.

Campañas electorales competitivas: 1990-1997

De 1990 a 1997 se vivió un proceso que ha sido llamado de liberalización pactada. Es hasta esta etapa que apareció, por primera vez en la historia electoral mexicana, una amplia reglamentación de las campañas y los discursos electorales. Se elaboró una legislación que buscó responder a las necesidades de un proceso competitivo y plural. Esto explica su

¹⁵ "Artículo 6º. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado". *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

¹⁶ Carlos Martínez Assad, *op. cit.*, p. 30.

complejidad y ha dejado ver que anteriormente una legislación con tales características no era necesaria por la ausencia de competencia.

El accidentado proceso electoral de 1988 propició que en 1989 se hicieran reformas constitucionales que cristalizaron en la expedición de una nueva legislación en materia electoral. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dio forma a un organismo autónomo encargado de organizar el proceso electoral, restando poder a la Secretaría de Gobernación, sin embargo, en el COFIPE de 1990 la presidencia del Consejo del IFE permaneció ocupada por el Secretario de Gobernación.

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 se continuó especificando el contenido de los discursos electorales. Por la mayor presencia de los partidos políticos en los medios de comunicación y ante la opinión pública, se amplió y puntualizó la obligación, por parte de éstos, de dar a conocer su plataforma electoral.

Artículo 38. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

c) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate. En este caso, el tiempo que le dediquen a la plataforma no podrá ser menor de cincuenta por ciento del que les corresponda;

o) Abstenerse de cualquier expresión que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos...¹⁷

La centralización sobre el control de la comunicación de los partidos políticos, fue dando paso a una entidad descentralizada en la que los partidos tenían el derecho de tener un representante con derecho a voz.

¹⁷ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Porrúa, 1990, pp. 25-26.

Artículo 43:

1. La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral tendrán a su cargo la producción y difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos y el trámite de las aperturas de los tiempos correspondientes.
2. La Comisión de Radiodifusión será presidida por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos. Cada uno de los partidos políticos tendrá derecho a acreditar ante la Comisión un representante con facultades de decisión sobre la elaboración de los programas de su partido.¹⁸

En el Artículo 183 se estableció que las reuniones de los partidos no tendrían más límite que el respeto a los derechos de terceros

...en particular los de otros partidos y candidatos, así como las disposiciones que para el ejercicio de la garantía de reunión y la preservación del orden público dicte la autoridad administrativa competente.¹⁹

En el caso de la propaganda por medios gráficos y difundida a través de radio y televisión que se realiza en las calles, se estableció que debía respetar los artículos 6° y 7° de la Constitución.

En esta ley por primera vez en el México posrevolucionario, tras ochenta años de campañas electorales ininterrumpidas y como evidencia de la incipiente función de las campañas como actos en búsqueda de votos, se habló y reglamentó la realización de encuestas electorales.

...3. Durante los cinco días anteriores al de la jornada electoral queda prohibido llevar a cabo o aplicar cualquier tipo de encuestas o sondeos que tenga por objeto conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, así como publicar o difundir durante esos días, en cualquier medio de comunicación, los resultados de lo que se haya realizado.²⁰

¹⁸ *Ibidem*, p. 29.

¹⁹ *Ibidem*, p. 103.

²⁰ *Ibidem*, p. 106.

Esta ley fue elaborada con el objetivo de evitar los problemas que se presentaron en la elección de 1988. Con ella se buscó que los partidos condujeran sus actividades en el ámbito legal, por vías pacíficas y se trató de limitar el contenido de los discursos a la difusión de las plataformas electorales.

Aunque se promovió la participación de los partidos políticos en los medios de comunicación, también se buscó conservar el control de las campañas y de los discursos electorales al limitar las posibles acciones, actos y contenidos de los partidos políticos. Las restricciones a las campañas políticas opositoras siguieron siendo posibles por el control del acceso a los medios de comunicación.

Con las reformas de 1994 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el proceso de apertura del IFE continuó, se incrementó el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la integración y toma de decisiones de los órganos de dirección, dándoles la mayoría de votos; sin embargo, permanece el Secretario de Gobernación como presidente del Consejo del IFE.

En el COFIPE de 1994, por las presiones de la oposición y por la necesidad interna y externa de estabilidad y certidumbre en la competencia electoral, la legislación se hizo más compleja, sobre todo en los artículos que tratan de las campañas políticas y los discursos electorales. El hecho de que en 1994 por primera vez se realizó la campaña electoral para buscar votos y de que la oposición tuviera posibilidades reales de disputarlos ocasionó este crecimiento y estos cambios en la legislación.

Los derechos de los partidos políticos se ampliaron. En el Artículo 36 se mencionó el financiamiento público y el derecho de todos los partidos políticos a disfrutarlo en condiciones de equidad.²¹ El acceso a los medios de comunicación aumentó considerablemente.

²¹ Instituto Federal Electoral, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, IFE, 1994, p. 25.

Artículo 48:

1. Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales...

10. El Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos se reunirá a más tardar el 15 de diciembre del año anterior al de la elección... con la Comisión de Radiodifusión y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, para sugerir los lineamientos generales aplicables en sus noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos.²²

El Código Federal Electoral de Procedimientos Electorales estableció en el artículo 182, que los gastos de los partidos políticos en propaganda electoral, no podían rebasar los topes de gastos de campaña establecidos por el propio Instituto. Lo anterior es un avance fundamental, en el proceso de apertura y competitividad electoral, sobre todo si recordamos la discrecionalidad en la asignación de los recursos en las anteriores etapas.

En concordancia con la competitividad electoral y considerando que diversos partidos políticos se disputaban el mercado electoral, el artículo 186 buscó que los partidos y candidatos tuvieran un intercambio discursivo con nivel, estableció que los partidos, "...que realicen propaganda electoral a través de la radio y la televisión deberán evitar en ella cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros".²³

En la legislación de 1994 la reglamentación del uso de los medios de comunicación continuó ampliándose. Se mencionó, por primera vez, el derecho de los partidos políticos a contratar tiempo en radio y televisión para buscar votos y se establecieron topes en los gastos de campaña. Como solución a lo que siempre se señaló como una de las principales fuentes de inequidad electoral, se optó porque el Director

²² *Ibidem*, p. 33.

²³ *Ibidem*, p. 162.

Ejecutivo de Prerrogativas se reuniera con la Comisión de Radiodifusión de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión para sugerir los lineamientos generales aplicables en sus noticieros o en la difusión de actividades de campaña.

Los artículos y precisiones incluidas en esta ley fueron producto de las necesidades derivadas de campañas electorales hechas para disputar los votos, se pretendía que la disputa fuera equitativa.

Con las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del año 1997, el control que durante ochenta años mantuvo el Ejecutivo, a través del secretario de Gobernación, sobre el proceso electoral, da paso a una nueva conformación de los órganos electorales, quedando su control en manos de ciudadanos, se refuerza la independencia del Instituto Federal Electoral, al desligar al Poder Ejecutivo de su integración y reservar el voto exclusivamente a los consejeros ciudadanos.

El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1997 es una ley que se caracterizó por reglamentar las campañas y los discursos en su uso de los medios de comunicación, con el objetivo de garantizar condiciones equitativas de competencia. Dentro de las innovaciones interesantes aparece una, producto de los excesos cometidos en los discursos electorales de 1994.²⁴

...p) Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas...²⁵

En cuanto a la regulación sobre el uso de la televisión, en el Artículo 47 se hicieron precisiones acerca de este tema, incluso se establecie-

²⁴ Durante la campaña a la Presidencia de la República de 1994 fueron frecuentes las acusaciones y descalificaciones personales entre candidatos.

²⁵ *Ibidem.*

ron tiempos de transmisión, se fijó que en las elecciones para elegir presidente de la república "...el tiempo total de transmisión para todos los partidos políticos será de 250 horas en radio y 200 en televisión..."²⁶

En esta ley se conservó la atribución de los partidos políticos de contratar tiempo en la radio y televisión, la modificación hecha tiene que ver con la imparcialidad de los medios informativos.

Artículo 48:

...12. La Comisión de Radiodifusión realizará monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos de los medios de comunicación, para informar al Consejo General.

13. En ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros.²⁷

Las características de la propaganda política y de los discursos utilizados en la elección de 1994, hicieron evidente la necesidad de legislar sobre sus contenidos. En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el Artículo 182,

...se estableció que cada partido debe destinar el 50% de los gastos que realice para propaganda en los medios de comunicación "...en programas para la difusión de su plataforma electoral, la promoción de sus candidatos, así como para el análisis de los temas de interés nacional y su posición ante ellos."²⁸

Esta ley fue diseñada en un contexto de competencia, por primera vez se trató de resolver el problema de la parcialidad de los medios de comunicación. En el artículo 186 se reconoció a partidos y candidatos el derecho de aclaración, cuando consideren que la información difundida

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ *Ibidem.*

en los medios de comunicación deforma sus actividades, atributos y mensajes. Este derecho es reconocido con independencia de las disposiciones civiles y penales.

En congruencia con el clima de competitividad y en prevención de malos manejos de los partidos políticos y medios de comunicación, sobre las encuestas electorales, en el Artículo 190 se estableció que las personas que realicen encuestas o estudios de opinión “adoptarán los criterios generales de carácter científico, que para tal efecto determine el Consejo General.²⁹ Además, deberán entregar el estudio completo al Instituto Federal Electoral.

El Código Electoral del año 1997 buscó responder a las necesidades y situaciones observadas en la competencia electoral de 1994, trató de resolver aquellos asuntos que mancharon la pretendida imparcialidad y transparencia. Las modificaciones son precisiones con respecto a los tiempos y a los usos de la propaganda electoral en los medios de difusión masiva, se puntualizan los montos del financiamiento público y son más rigurosas las sanciones para los partidos políticos que violen las disposiciones.

Conclusión

Concluyendo, la revisión de la legislación electoral permite conocer la evolución que ha tenido el régimen político y la manera en que se ha tenido que adaptar la legislación electoral para hacerla funcional a este régimen. La legislación electoral permite observar claramente las funciones que le han sido asignadas a las campañas y los discursos electorales, para satisfacer las necesidades del sistema.

El proceso electoral de 1997 y los procesos de selección interna de los partidos políticos en 1999, demuestran que la competencia electoral es una realidad. Esta nueva realidad ha originado fenómenos para los

²⁹ *Ibidem.*

cuales la reglamentación es insuficiente, y para los que las instancias institucionales se encuentran incapacitadas para corregir.

Cuando los acontecimientos en el régimen dependían de las decisiones de una fuerza, fue relativamente sencillo modificar la legislación y obtener el resultado deseado. De esta manera, en la primera etapa, aunque la ley no restringe la participación, la falta de reglamentación sobre las campañas y los discursos electorales, resultaron muy convenientes porque para los candidatos oficiales no había restricciones en cuanto recursos y uso de los medios de comunicación. Esta falta de precisión originó condiciones inequitativas de competencia, disminuyendo las posibilidades de las fuerzas opositoras.

Cuando el sistema de partidos se debilitó hasta el punto de hacer peligrar la legitimidad del régimen, se propiciaron condiciones para la participación, aunque en condiciones de desigualdad. Este periodo desencadenó un proceso de apertura, amparadas en esta legislación entre otros muchos factores, las fuerzas opositoras crecieron y se fortalecieron, entonces el régimen se vio obligado a regular sus acciones y sus campañas políticas.

Un asunto que hemos destacado a lo largo del artículo es la regulación de los gastos de campaña y la asignación de financiamiento público, por ser una de las variables más representativas del proceso de liberalización. Cuando el régimen no era democrático no importaba establecer ni el origen ni el uso de los recursos. Cuando la oposición, los medios de comunicación y la ciudadanía, adquirieron fuerza fue necesario regular los gastos y la asignación de recursos a los partidos políticos.

Estos problemas son lo que mejor representa el híbrido entre dos formas de sistema: uno de corte autoritario, otro en proceso de liberalización que trata de arribar a los procedimientos y la normalidad democrática.

Algunos de los problemas actuales se comprenden más fácilmente si aceptamos el rezago que como Nación tenemos en la organización de procesos y de campañas electorales. Durante mucho tiempo las campañas fueron parte de un ritual, una costumbre, una forma de legitimidad pero no fueron hechas para buscar los votos, hoy debemos enfrentar el

reto de revertir esos atrasos y encontrar una legislación apta para normar la nueva realidad.

Bibliografía

Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1996.

Código Federal Electoral, México, Ediciones Andrade, 1987, pp. 274.

Código Federal Electoral, México, 1988, pp. 271.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Porrúa, 1990, pp. 89.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Instituto Federal Electoral, 1994, pp. 327.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Instituto Federal Electoral, 1997.

Dahl, Robert, *La poliarquía, participación y oposición*, México.

García Orozco, Antonio, recopilación y trabajo introductorio, "Legislación Electoral Mexicana 1812-1977", México, *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, 1978, pp. 567.

Jáuregui, Gurutz, *La democracia en la encrucijada*, Anagrana.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, México, 1981.

Martínez Assad, Carlos, *La sucesión presidencial en México: 1928-1988*, México, Nueva Imagen.

Morlino, Leonardo, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 306.

O'Donnell, Guillermo y Schmitter C., Philippe, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona, Paidós, 1986.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada, una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp.164.

Trejo Delarbre, Raúl, "Hablar, oír y responder", *Etcétera*, México, 15 de mayo de 1998.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 1237.

Leyes Consultadas

Ley Electoral, 6 de febrero de 1917.

Ley para la Elección de Poderes Federales, 2 de julio de 1918.

Decreto del Ciudadano Jefe Interino del Ejército Liberal Constitucionalista, 25 de mayo de 1920.

Decreto que reforma la Ley Electoral del 2 de julio de 1918, 7 julio de 1920.

Decreto que adiciona la Ley electoral del 2 de julio de 1918, 24 de diciembre de 1921.

Decreto que modifica los Artículos 14 y 15 de la Ley para Decreto que reforma el Artículo 14 y 15 de la Ley para Elección de Poderes Federales, 24 de noviembre de 1931.

Decreto que Reforma el Artículo 14 de la Ley de Elecciones de Poderes Federales, 19 de enero de 1942.

Decreto que reforma varios Artículos de la Ley para Elecciones de Poderes Federales, 4 de enero de 1943.

Ley Electoral Federal, 7 de enero de 1946.

Decreto que reforma diversos Artículos de la Ley Electoral Federal, 21 de febrero de 1949.

Ley Electoral Federal, 4 de diciembre de 1954.

Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Electoral Federal, 7 de enero de 1954.

Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal, 28 de diciembre de 1963.

Decreto que reforma los Artículos 51, 52 fracción II, 60, 67, 70, 71, 72, 77, 78, 84 fracción II y párrafo final, 93 fracción II y VI, 94 fracciones

I, II, III, 105 fracción VI y 110 fracción III de la Ley Electoral Federal, 29 de enero de 1970.

Ley Federal Electoral, 5 de enero de 1973.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, 28 de diciembre de 1977.

Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales, Reglamento de los Organismos Electorales y Previsiones para la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, 30 de diciembre de 1977.

Código Federal Electoral, 12 de febrero de 1987.

Código Federal Electoral con las Adiciones y Reformas de 1988, 6 de enero de 1988.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 15 de agosto de 1990.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1994.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.