

## LA OPINIÓN PÚBLICA FACTOR INDISPENSABLE DEL MODELO DEMOCRÁTICO \*

Dr. Carlos F. QUINTANA ROLDÁN \*\*

### 1. *LOS CONCEPTOS DE OPINIÓN PÚBLICA Y DE DEMOCRACIA*

Entrelazar los conceptos de opinión pública y de democracia es, a mi entender, traer a juego dos fenómenos sociales que en nuestra época han adquirido dimensiones y perspectivas dignas de ser revaluadas por las ciencias humanas, especialmente por la sociología.

Tanto el fenómeno que por sí mismo representan los procesos sociales de la opinión pública, como el no menos complejo fenómeno de la democracia moderna, son monumentales objetos de estudio aún en forma aislada y, por ende, tratar de apreciarlos en función dinámica e interferente, representa una tarea, a la par que difícil, altamente apasionante.

Es sin duda apasionante estudiar la realidad social, desde sus mecanismos más simples, hasta los de mayor profundidad, para indagar de qué manera la opinión pública hace a la democracia, o cuando menos cómo influye en ella; pero también cómo las condiciones democráticas de una sociedad son factores necesarios para que pueda existir plenamente el libre juego de la opinión pública.

Ahora bien, no existe ninguna definición de aceptación general sobre el concepto de opinión pública, no obstante que el término se emplea cotidianamente y con gran frecuencia. Se afirma que dicho vocablo se hizo popular en tiempos de la Revolución Francesa cuando Jacques Necker, ministro de Hacienda de Luis XVI, dijo que la opinión pública regía el comportamiento de los comerciantes e inversores en el mercado monetario de París. A partir de entonces, y sobre todo en

\* Conferencia dictada el día 25 de noviembre de 1997 en el Salón Themis de la Facultad de Derecho.

\*\* Profesor de Sociología y Derecho Municipal en la Facultad de Derecho de la UNAM y de Administración Municipal en la División de Estudios de Posgrado.

este siglo, el concepto de opinión pública ha multiplicado su utilización, no solamente de tipo académico, sino más aún, como un vocablo de uso general.

Los especialistas de la comunicación social o de la sociología, coinciden en afirmar que la opinión pública conlleva una suma de opiniones individuales sobre una cuestión de interés público, teniendo como consecuencia el que dichas opiniones, ahora consolidadas en una sola, más o menos definida, puedan ejercer cierta influencia sobre el comportamiento de una persona, de un grupo o de un gobierno.

En sentido más concreto podemos entender por opinión pública: el juicio colectivo y el consenso general que se tiene sobre un hecho o un problema en un grupo social determinado.

Otros autores la definen a su vez, como el sentimiento dominante en el seno de determinada comunidad social, que va acompañada más o menos claramente en los individuos de la impresión de que este sentimiento es común al grupo.

La opinión pública, por otra parte, es vista también como un mecanismo de control social, que junto a la costumbre constituyen dos de los tipos menos formales de tal control, pues no cuentan con una elaboración sistemática o con previsiones de sanción más o menos definida. Por lo anterior, queda claro que la opinión pública, en términos conceptuales, se percibe en las sociedades con un fuerte impacto, pero con perfiles frecuentemente vagos, imprecisos y generales, pero no por ello menos contundentes en muchas de las acciones que llevan a cabo los miembros de los modernos conglomerados sociales.

A su vez, el término de "democracia" ha venido adquiriendo cierta uniformidad en su acepción general, si bien se aplica a diversos fenómenos y procesos de la sociedad. La palabra democracia, es bien conocido, tiene su origen en la antigua Grecia, a mediados del siglo V antes de nuestra era. Muchos de los clásicos del pensamiento griego, especialmente Aristóteles, la usaron para denotar un sistema político en el cual el poder del gobierno (*kratos*) era detentado y ejercido por el pueblo (*demos*), o sea, por el cuerpo de ciudadanos de un Estado que contaban con plena capacidad jurídica; en contraposición a las formas de gobierno en las que el poder estaba en manos de los nobles (aristocracia) o de una persona considerada el monarca (monarquía).

Serán muchos siglos después del mundo helénico cuando nuevamente se hable de democracia, especialmente en el siglo XVIII, con la ilustración europea, en que la democracia se presentaba como la doctrina y la ideología de una clase en ascenso, ubicada como el "Tercer

Estado”, según lo afirma Sieyés. Ya en nuestro siglo, la democracia ha adquirido una connotación altamente positiva, pues no existe organización política alguna que no pretenda defenderla, desarrollarla o consolidarla.

Sin embargo, antes de seguir adelante, es preciso concretar un concepto suficientemente comprensivo y comprensible de lo que es la democracia. Al respecto, se entiende por democracia: la forma de gobierno de una sociedad global o de organizaciones internas de ellas, en la que la totalidad de sus integrantes tienen el derecho y la posibilidad efectiva de intervenir en la toma de las decisiones de mayor relevancia colectiva, ya sea de manera directa cuando esto es posible, o mediante representantes designados expresamente para ello.

De igual manera, se conoce como democracia a la doctrina e ideología que elabora los valores y los argumentos que sirven para dar sustento y legitimar la forma de gobierno democrático.

Como se puede observar, la democracia, por definición misma, conlleva la necesidad del consenso social, esto es, la base de la opinión pública como juicio compartido al tomar una postura definida por la propia colectividad. En tal sentido, nos atrevemos a afirmar que no es posible la existencia de la democracia sin que a la vez se cuente en la sociedad con mecanismos suficientemente ágiles y adecuados que den cabida a la formación de la opinión pública de una determinada colectividad.

## 2. LA OPINIÓN PÚBLICA EN LAS SOCIEDADES MODERNAS Y SUS MECANISMOS OPERATIVOS

El fenómeno de la opinión pública en las sociedades contemporáneas ha sido estudiado, si bien de forma parcial, por diversas disciplinas, como lo son la sociología, la psicología social y las ciencias de la comunicación; especialmente en cuanto a los aspectos de este fenómeno en su concepción del orden político, sin que incida ésta solamente en ese campo del quehacer humano, toda vez que la opinión pública abarca muchas otras esferas del actuar social, inclusive, en aspectos que podrían considerarse como de interés solamente privado.

Es sin duda el campo político en el que de manera principal se han analizado los diversos mecanismos de formación y las fluctuaciones de la opinión pública, así como sus efectos y alcances. Se han creado inclusive, organizaciones muy especializadas que hacen encuestas o que miden por diversos procedimientos la formación y alcances de la

opinión pública. Podemos citar a nivel internacional a la “Gallup Poll”, al “British Institute of Public Opinion”, al “Institut Français d’Opinion Publique”, entre otros muchos. En México también se han creado instituciones similares, si bien son poco conocidas.

Un punto central en el estudio y análisis de la opinión pública es precisamente la manera en que ésta se forma y se transmite de unos a otros, o sea, la comunicación y comunión de opiniones. El ilustre sociólogo y comunicador social don Antonio Menéndez, destacado académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de nuestra Universidad Nacional, afirma que la comunicación es:

..el proceso vital mediante el cual un organismo establece una relación funcional consigo y con el medio... de acuerdo con las influencias y estímulos y condicionantes que recibe del exterior, en permanente intercambio de informaciones y conductas”.<sup>1</sup>

La comunicación antecede e integra a la sociedad, pone al hombre en contacto con su contorno y ajusta la conducta del individuo al medio social.

La comunicación, decíamos, es la premisa inicial de la cultura, porque ésta requiere, para existir, ser transmitida y compartida por los grupos y la propia cultura, entre sus elementos, ha ido creando y desarrollando formas cambiantes de comunicación humana, jugando así, ambos conceptos, el doble papel de causa y efecto recíprocos, en un constante devenir dialéctico.

La comunicación social que va desde el simple sonido primitivo de transmisión de los sentimientos tendientes a lograr la supervivencia en el medio de vida, que pasa por el más excelso de los descubrimientos que la mente humana haya logrado: al ser posible la transmisión del pensamiento por medio de signos y símbolos plasmados en escritura y que llega complicándose cada vez más hasta formas producidas por la técnica y la ciencia en los medios masivos de comunicación: la radio, la televisión, el cine, el teatro, etcétera, tienen una influencia determinante y definitiva en el surgimiento, difusión y justificación de postulados ideológicos en las sociedades modernas, según veremos en los párrafos siguientes.

Con el objeto de desarrollar sistemáticamente este punto, se hace necesario subdividirlo, a su vez, en diversos subincisos: a) los factores; b) los medios, y c) los efectos.

<sup>1</sup> MENÉNDEZ, Antonio, *Comunicación social y desarrollo*, Ediciones de la UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1972, p. 9.

a) *Los factores*

De acuerdo a ideas expuestas anteriormente, la comunicación social requiere, como factores actuantes, al promotor y al receptor que, en nuestro caso, serán los ideólogos o promotores de las opiniones y en el extremo opuesto, las masas receptivas, pendientes y dependientes de lo que ven, oyen y leen.

C. Wright Mills sostiene que en las sociedades de masas son menos las personas que expresan opiniones que aquéllas que las reciben, situación que se evidencia sin necesidad de mayores explicaciones. Pero también los promotores o ideólogos están sujetos a mecanismos elaborados por la sociedad moderna, principalmente por la amplísima división del trabajo, aun del intelectual.

Los aparatos productores de la cultura de masas se han hecho día a día más complejos, adoptando indefectiblemente formas más y más burocratizadas.

De igual manera que la tecnología moderna ha ido absorbiendo los modos de producción artesanales, también las formas de producción cultural de nuestra sociedad han absorbido al muchas veces añorado pensador libre y aislado de otros tiempos. La sociedad de hoy en día es una vorágine que asimila, que presiona en ocasiones despiadadamente a sus miembros, es el Leviathán que los fracciona y que los orilla, finalmente, a plegarse a los propios dictados del poder social, frecuentemente camuflados como legítima opinión pública.

Ya Carlos Marx describía y auguraba que este fenómeno se incrementaría en la medida en que las sociedades se fuesen haciendo más complejas. La enajenación a la que se ve sometido el hombre llega también a aquéllos cuyo trabajo es de tipo intelectual.

Max Weber, a su vez, nos indica que la racionalización progresiva de las actividades humanas, ya sea en la esfera cultural, administrativa o técnica, entraña una reglamentación de la vida... que amenaza con una "división de las almas" y que puede desecar los manantiales de la creatividad individual.

Por su parte Georges Simmel, el más prominente sociólogo de la escuela formalista, se hizo eco también de estas ideas e inquietudes, manifestando que: "...la objetivación del contenido cultural es provocada por la especialización y crea un creciente enajenamiento entre el sujeto y sus productos".<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Citado en la obra de COSER, Lewis A., p. 264.

Con mayor proximidad a nuestro tiempo, Wright Mills expresó que: "Los medios de la comunicación efectiva están siendo expropiados al trabajador intelectual, la base material de su iniciativa y de su libertad intelectual ya no está en sus manos. . . entre el intelectual y su público en potencia hay estructuras técnicas, económicas y sociales que están en poder de otros y que otros dirigen".<sup>3</sup>

Escasamente encontraremos en esta época grandes figuras promotoras de corrientes ideológicas definidas. Serán los grupos, las instituciones, los partidos políticos, los sindicatos, los centros de investigación o el propio Estado, los agentes promotores de postulados ideológicos convertidos en opinión pública.

En el extremo opuesto están las masas ávidas de recibir su ración diaria de información. Somos esa masa informe y fraccionada representada por los lectores de periódicos y revistas, los radioescuchas, los televidentes, los que asistimos a las salas cinematográficas y teatrales, etcétera.

#### b) *Los medios*

Señalados los factores de la formación de la opinión pública, debemos analizar los canales o medios de la información.

Los promotores ideológicos modernos: el Estado, los partidos políticos, los sindicatos, etcétera, se valen de cuantos medios de comunicación están a su alcance para difundir sus valoraciones ideológicas, sus plataformas teóricas y sus iniciativas prácticas.

Desde luego que en esa competencia o lucha por la toma de los medios de comunicación masivos, llevan ventaja los agrupamientos e instituciones sociales que ejercen poder sobre esos medios. El Estado, obviamente, llevará marcada delantera, su control legal de los medios masivos de comunicación social le brinda la oportunidad de tener a la mano una inmediata accesibilidad a la difusión de las corrientes ideológicas que le favorezcan. Los medios operan en la sociedad del tipo nuestro como verdaderos negocios económicos.

Los sistemas democráticos basados en el respeto a los derechos humanos, ofrecen una libertad más o menos suficiente para la producción individual de ideas políticas: un escritor tendrá, así más o menos, libertad de exponer sus puntos de vista. Sin embargo, si estos puntos de vista son hostiles a los postulados esenciales del *statu quo*, su pensa-

<sup>3</sup> Citado en la obra de COSER, Lewis A., pp. 264 y 265.

miento se verá constreñido a ser expuesto en contornos no muy amplios, como salones de conferencias, aulas universitarias y revistas especializadas. Pero al pretender una difusión masiva, se encontrará con innumerables obstáculos y requisitos burocrático-administrativos que le serán de difícil superación.

Cortapisas tales como la censura directa o indirecta, presiones de los concesionarios de los sistemas de comunicación, etcétera, harán estériles los esfuerzos de los grupos en desventaja para postular sus plataformas ideológicas.

Quien manda en la comunicación, fija la vigencia de lo que sucede. De esa manera se oscurece o, de ser posible, se oculta lo que "no conviene" que sea conocido por las masas de acuerdo a juicios, no pocas veces, determinados por circunstancias de mero interés de grupos con poder político o económico.

Las premisas anteriores llevan a nuestra sociedad a un interesante fenómeno en que la opinión pública aparece como un mero vocabulario convencional, del cual se sirven los portavoces de los grupos y las clases para significar lo que se tiene que decir, lo que es necesario decir, lo que se quiere obtener.

Difícil sería en un trabajo, como el presente, dedicar mayor espacio a un análisis pormenorizado de cada uno de los medios de comunicación masiva y de sus relaciones con la opinión pública, pese a ello, a grandes rasgos analizaremos algunos de éstos.

Se han clasificado a los medios en su calidad de formadores de opinión pública, en dos grandes categorías: los formales y los no formales. En el primer caso, el medio tiene definición clara y se perciben sus límites y sus perfiles; tendríamos aquí a la prensa, la radio, la televisión, las revistas, los libros, etcétera. En cuanto a los no formales, son aquellos que no se perciben con claridad sus perfiles, que son difusos y que se filtran en las opiniones de los grupos de manera imperceptible, pero no por ello menos eficaces o contundentes; aquí tendríamos al rumor, al chiste, al chisme, etcétera; u otras formas que lindan entre lo formal y lo informal, como son el *comic*, la caricatura, los periódicos murales, etcétera.

Abordando más detalladamente algunos de estos medios, como es el caso de la prensa escrita en sus ediciones de tipo diario o revisteril, ésta sigue siendo un campo propicio para la difusión de corrientes de opinión pública. Recordemos que la prensa surgió como instrumento informativo popular que logró sus mejores años en la segunda mitad del siglo pasado y primeras décadas del presente. La función inicial

informativa de la prensa poco a poco se ha visto desplazada por medios de mayor inmediatez como la radio y la televisión. El periódico ya no nos da la noticia, si acaso, nos amplía la información ya conocida. Ahora pretende hacer juicios críticos en sus páginas editoriales, comentar los acontecimientos en sus alcances, señalar sus proyecciones, su trascendencia, etcétera.

Aparte debemos hablar de las revistas. Éstas han proliferado en una forma prácticamente incontrolable. Las hay sobre todos los tópicos, de todos los "colores": amarillistas, de nota roja, de contenido romántico o sentimental, llamadas revistas "rosas", o las de contenido político, económico, sexual, etcétera.

También merece especial mención el libro, como medio de difusión de opinión pública. El libro sigue siendo el principal vehículo de transmisión de ideologías. El libro tiene la cualidad de ser un medio fiel de transmisión del pensamiento de los autores, no sufre, o al menos lo sufrirá en menor medida, la interpretación del locutor, del comentarista o del editorialista. Sin embargo, la realidad nos demuestra que el libro no se puede catalogar como un medio netamente masivo, sus alcances difícilmente rebasan los ámbitos de las instituciones dedicadas a fines específicos de educación, como son las escuelas, las universidades, las agrupaciones literarias o culturales, etcétera.

En cuanto a los medios de comunicación producto de la electrónica moderna: la radio y la televisión, podemos afirmar que han minado en mucho el campo de influencia de la prensa escrita. Al respecto observa Pierre Lazareff que: "Antes se salía a la calle para enterarse de los casos: ahora para conocer las noticias se acude a la casa".<sup>4</sup>

La radio y la televisión en nuestra sociedad de masas proporcionan un enorme número de gentes que en lugares distintos y a la misma hora comparten los mensajes promovidos. Con la radio se llenó el vacío existente entre el acontecimiento y su difusión. Con la televisión se ha conseguido una simultaneidad casi absoluta entre acontecimiento e información, entre imagen y sonido. El televidente está entre el acontecimiento, lo ve, lo oye, lo vive y lo siente.

La trascendencia de estos medios de comunicación en la formación de la opinión pública es bien claro. En nuestro país se han utilizado con este fin directo y expreso, pues siguiendo los ordenamientos electores, se ha dado la oportunidad a los partidos políticos y a los candidatos para difundir sus postulados en tiempo de campaña.

<sup>4</sup> Citado por BENEYTO, Juan, en su obra *Información y sociedad*, Ediciones de la Revista de Oxidente, Madrid, España, 1970, p. 195.

Sería prematuro y aventurado explayar ideas sobre las consecuencias que, a largo plazo, resulten de esta apertura de canales de información tan contundentes para finalidades expresas de difusión de ideas políticas, concretándonos a dejar el planteamiento en el aire, para que en su oportunidad sea estudiado y evaluado.

Con especial énfasis me quiero referir a un producto de la comunicación masiva, que indudablemente es el que mayor interés ha despertado entre los estudiosos de estas cuestiones: la publicidad.

La publicidad o propaganda como medio de difusión de opinión pública tiene una importancia de primer orden. Las técnicas y formas publicitarias se han multiplicado y especializado de tal manera que podemos con acierto afirmar que en nuestros tiempos, una sociedad exenta de publicidad es una utopía.

Todos los regímenes políticos del mundo contemporáneo otorgan gran importancia a la propaganda de sus postulados y de las ideas político-sociales sobre los que se sustentan. Así, la publicidad política se presenta como un medio de justificación de la actuación del sistema o del régimen que la emite.

Las comunicaciones masivas han llevado a una proliferación de la publicidad, dando lugar al surgimiento de verdaderos técnicos de la persuasión. En tal medida, la publicidad se adentra con sus mensajes en las mentes de los individuos y en las vivencias de los grupos, que han hecho exclamar a Henri Lefebvre que: "La publicidad cobra la importancia de una ideología de la mercancía".<sup>5</sup>

La publicidad presenta sus mensajes en forma sutil, sugerente y agradable, tiende a convencer sin forzamientos y, por ello, es un instrumento casi mágico para fomentar la opinión pública. La publicidad internaliza en los individuos y en los grupos una serie de ideas que ni remotamente son sospechosas de alentar a tomar partido ideológico o político pero que, a la postre, están justificando una tendencia netamente política.

Muchos son los ejemplos en que para la difusión y la propia justificación de la opinión pública se ha valido de las más avanzadas técnicas de publicidad. Baste recordar las campañas políticas de los cuatro últimos presidentes de Estados Unidos, las cuales más que dirigidas por políticos, lo estuvieron por publicistas.

<sup>5</sup> LEFEBVRE, Henri, *La vida cotidiana del mundo moderno*, Alianza Editorial, Madrid, España, 1972, p. 135.

c) *Los efectos de la opinión pública*

Quizá el campo en que se observa con mayor claridad la relación de la opinión pública y la comunicación social sea el del efecto justificante. O sea, que mediante los medios de comunicación masiva, la ideología política más que meramente difundida trata de ser justificada para, consecuentemente, ser aceptada. El Estado mismo busca, a través de los medios de comunicación, una justificación a la ideología que sustenta y que lo sustenta. Busca justificar su propia estructura y justificar los grandes principios a los cuales se liga su vida institucional. En igual forma los grupos con poder económico, cuya situación les favorece en el acceso a los medios masivos de comunicación, difunden su propia ideología justificante.

La opinión pública, en su función justificante o legitimadora, representa un papel fundamental en los mecanismos de comunicación social. Comunicación social y opinión pública buscarán, aunadas, ofrecer esquemas coherentes de creencias o explicar la actitud de la comunidad, de los dirigentes, de las instituciones sociales y, por ende, es lógico suponer que el poder político y los grupos preponderantes se aprestan a utilizar cuantos medios estén a su alcance para lograr efectos positivos en la aceptación y justificación de su existencia y de sus actuaciones.

Creo a este respecto que es altamente útil el concepto sociológico de la legitimidad que, a decir de Duverger, se manifestará cuando la ideología de un régimen determinado corresponde a la creencia común de la población a la cual se aplica, siendo tal creencia común de aceptación casi general y masiva, contra la cual solamente se yerguen doctrinas minoritarias que aparecen más o menos como anormales.<sup>6</sup>

Otro efecto importante de la comunicación y la opinión pública, es que debido a ello se entablan verdaderas luchas sobre los postulados y principios que mueven a los grupos humanos. Estas luchas ideológicas van desde contornos microsociales, hasta esferas macrosociales que alcanzan un nivel planetario. Lo mismo las encontramos en los enfrentamientos de un sindicato y una agrupación patronal, que en los constantes esfuerzos por hacernos creer en una sociedad única y globalizada.

<sup>6</sup> Cfr. DUVERGER, Maurice, *Introducción a una sociología de los regimenes políticos*, incluida en el Tratado de Sociología, dirigido por Georges Gurvitch, t. II, Editorial Capelusz, Buenos Aires, Argentina, 1963, p. 14.

Las obras humanas producidas por la técnica y la ciencia se levantan y devoran a sus creadores, decía en tono profético Marx. Con cuanta verdad vemos cumplirse esa profecía en los medios masivos de comunicación y en la opinión pública manipulada; sin embargo, creo y estoy plenamente seguro que el espíritu del hombre en su apasionante lucha por la libertad superará y doblegará siempre a sus productos. Esa es la encrucijada del mundo moderno y, definitivamente, nuestra misión como juristas será estudiar a fondo la cambiante realidad social y hacer que ésta sea conocida en todos sus alcances, para evitar que un día lleguemos al mundo que describen las ficciones de Huxley y Orwell, en donde se nulifica al hombre y se le somete sólo a intereses, volviéndolo un engrane de la gran máquina avasalladora de la sociedad.

## ANEXOS

### CUADROS COMPARATIVOS

#### ANEXO I

#### COFIPE: LEY DE IMPRENTA

#### ACCESO A LA RADIO Y TELEVISIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

#### PRERROGATIVAS DE PARTIDOS POLÍTICOS

<i>Medios de comunicación</i>	<i>Financiamiento público</i>
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Tener acceso permanente a la radio y TV para difundir:<ol style="list-style-type: none"><li>a) Principios ideológicos</li><li>b) Programas de acción</li><li>c) Plataformas electorales</li></ol></li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Gozar del régimen fiscal establecido en la ley</li></ol>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Artículos 41 inciso a) y 42 COFIPE</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Artículo 41 inciso b) COFIPE</li></ul>
<ol style="list-style-type: none"><li>2. Gozar de franquicias postales y telegráficas para el cumplimiento de sus funciones</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>2. Participar del financiamiento público correspondiente a sus actividades</li></ol>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Artículo 41 c) COFIPE</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Artículo 41 inciso d) COFIPE</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Tanto la difusión de los programas de radio y TV de los partidos políticos, como del trámite de las aperturas de los tiempos correspondientes, está a cargo de dos áreas del IFE (artículo 43 COFIPE):<ol style="list-style-type: none"><li>a) La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.</li><li>b) La Comisión de Radiodifusión.</li></ol></li></ul>	

**DISTRIBUCIÓN DE TIEMPO POR PARTIDO POLÍTICO**  
 (Artículo 44 COFIPE)

<i>Tiempo</i>	<i>Periodicidad</i>	<i>Distribución</i>	<i>Procedimiento</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 15 minutos en radio y TV</li> <li>● Participación conjunta en programa especial por radio y TV</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Orden de presentación se hará mediante dos sorteos semestrales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Mensual</li> <li>● 2 veces al mes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2 programas semanales</li> </ul>

Los partidos políticos pueden utilizar la mitad del tiempo que les corresponda durante los procesos electorales para difundir su plataforma política. Además, también pueden solicitar que se les transmitan programas en cobertura regional, siempre y cuando no excedan de la mitad del tiempo que se les es asignado para sus programas de cobertura nacional, transmitiéndose éstos también.

Durante las campañas electorales, los partidos políticos tienen derecho de difundir las siguientes candidaturas en transmisiones de radio y TV:

**TRANSMISIÓN DE CANDIDATURAS**  
 (Artículo 47 COFIPE)

<i>Candidatura</i>	<i>Tiempo total para todos los partidos políticos</i>	
	<i>Radio</i>	<i>TV</i>
1. Presidente	a) 250 horas ● La duración para cada partido político será de 15 mins. ● A petición de los partidos, pueden transmitirse, del tiempo que les corresponda, programas de: * <ul style="list-style-type: none"> <li>● 5 mins.</li> <li>● 7.5 mins.</li> <li>● 10 mins.</li> </ul>	a) 200 horas ● La duración para cada partido político será de 15 mins. b) 400 promocionales con 20 segundos de duración, distribuidos mensualmente

b) 10 mil promocionales  
con 20 segundos de du-  
ración distribuidos men-  
sualmente

---

2. Integrantes del Congreso • 125 horas • 100 horas

---

- Del tiempo de transmisión de 250 horas y de los promocionales, le corresponde a cada partido político *sin representación* en el Congreso un 4% total.
- El resto se distribuye entre los partidos políticos *con representación* en el Congreso de la siguiente manera:
  1. Igualitariamente.
  2. Proporcionalmente a su fuerza electoral.
- En los medios de cobertura local, los mensajes alusivos Presidente, diputados y senadores, sólo pueden transmitirse durante los periodos de campaña al día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas (artículo 190 COFIDE).

---

\* Esto es posible, siempre y cuando haya posibilidad técnica y horarios disponibles para las transmisiones.

#### PROCEDIMIENTO DE REPARTO DE TIEMPO EN RADIO Y TV QUE DEBEN PRESENTAR PARTIDOS POLÍTICOS (Artículo 48 COFIPE)

- Comunicar por escrito las estaciones, canales y horarios en que tengan interés de contratar tiempos
- Cuando dos o más partidos coincidan en el mismo canal o estación y en los mismos horarios, se aplicará el procedimiento siguiente:
  1. Se divide el tiempo total disponible en forma igualitaria entre el número de partidos interesados.
  2. El resultado es el tiempo que cada partido político puede contratar.
  3. Si hay tiempo sobrante, vuelve a estar a disposición de los concesionarios o permisionarios y no podrán ser objeto de contratación posterior.
- Si un solo partido tiene interés por contratar el tiempo en un canal o estación, lo puede hacer hasta por el límite que los concesionarios o permisionarios hayan dado a conocer como el tiempo disponible.
- Una vez concluido el procedimiento de reparto y asignación de tiempo, se dan a conocer a los partidos para que contraten directamente.
- También se les comunica a los permisionarios o concesionarios que los partidos ya están autorizados para contratar el tiempo.

- El Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión y la Cámara Nacional de la Industria y la Radio y la TV se reunirán para sugerir los lineamientos generales aplicables en sus noticieros de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos.
- La Comisión de Radiodifusión realizará monitoreos mensuales de los tiempos de transmisión sobre las campañas electorales.
- En ningún caso se puede contratar propaganda en radio y TV en favor o en contra de algún partido político por parte de terceros.
- El IFE solicita a los medios impresos los catálogos de sus tarifas y los que reciba los pondrá a disposición de los partidos políticos, en las mismas fechas previstas para la entrega de catálogos de radio y TV.

De conformidad con lo estatuido por el artículo 48 párrafo 10 del COFIPE, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos se reunirá con la Comisión de Radiodifusión y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y TV, para sugerir los lineamientos generales aplicables a los noticieros respecto de la información o difusión de actividades de campaña de los partidos políticos. Es así como el 28 de noviembre de 1996 se aprueban estos lineamientos en los siguientes términos:

#### LINEAMIENTOS GENERALES

(Acuerdo de la Comisión de Radiodifusión de fecha 28 de noviembre de 1996)

- |  |  |
|--|--|
| 1. Objetividad                                       | <ul style="list-style-type: none"><li>• Refleje fielmente los hechos referidos, sin calificarlos.</li><li>• Evitar la editorialización de notas informativas y su uso para favorecer o perjudicar a algún candidato o partido político.</li></ul>  |
| 2. Calidad   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Difusión de actividades de campañas electorales atendiendo a la uniformidad en el formato y a la calidad de los recursos técnicos para garantizar un trato igual a todos los partidos políticos y candidatos.</li></ul>  |
| 3. Derecho de aclaración<br>(Artículo 186<br>COFIPE) | <ul style="list-style-type: none"><li>• Cuando los partidos políticos ejerzan su derecho de aclaración en caso de que consideren que la información ha sido deformada o incurra en calumnia, ofensa, difamación, etcétera, se les atenderá con agilidad y la aclaración deberá ser divulgada dentro del mismo espacio que haya empleado para la nota que dio origen.</li></ul> |

4. Sección especial de las campañas políticas
  - Debe haber una sección especial para difundir actividades de campañas políticas.
  - Debe transmitirse en un horario fijo y previamente anunciado, evitando cortes y sin mezclarse con otras noticias de otra índole.
5. Equidad
  - Cuando se organicen debates dentro de programas noticiosos, debe procurarse la participación de todos los partidos políticos.
  - Tratar de que haya equidad en los tiempos de transmisión de información de cada partido político.
6. Importancia de las noticias
  - Para el orden de presentación de la información se debe considerar la importancia, repercusión, contenido y alcance de la nota informativa, para que haya una evaluación seria y equitativa.
7. Responsabilidad
  - Los partidos políticos asumen la responsabilidad de informar oportunamente de sus actividades de campaña a los medios de comunicación.
  - Los medios de comunicación asumen la responsabilidad de difundir la información enviada.
8. Especificación de la información noticiosa pagada
  - Se aclarará cuando un programa o contenido aparentemente noticioso se trate de inserción pagada.
  - Se propone en *spots* o cápsulas promocionales de partidos políticos, se abstengan de añadir "Mensaje pagado por el partido político".
9. Respeto
  - Se debe respetar la vida privada de los candidatos, funcionarios y representantes partidistas.
10. Difusión de lineamientos y del monitoreo sobre su cumplimiento (Artículo 48 párrafo 12 COFIPE)
  - Los lineamientos y resultados de monitoreos que realiza el IFE deben ser dados a conocer a la opinión pública y a los propios concesionarios de los medios de comunicación.

## ENCUESTAS O SONDEOS

Para la publicación de encuestas o sondeos por personas físicas o morales, deben adoptar criterios estadísticos generales de carácter científico. Es por ello que el Consejo General del IFE aprobó el 25 de marzo del año en curso, un acuerdo donde se especifican los requisitos a que se deben ajustar quien quiera realizar aquéllas.

Cabe señalar que el 10 de agosto de 1994, también el IFE aprobó un acuerdo mediante el cual se establecieron, a nivel de recomendación, criterios estadísticos generales de carácter científico para la realización de encuestas por muestreo. Este acuerdo, incluso, sirvió de referencia para incorporar al texto del artículo 190 del COFIPE, el actual párrafo. 5.

Las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo y publicar encuestas o sondeos deben cumplir con los siguientes requisitos:

### REQUISITOS DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS O SONDEOS

- Está prohibida su publicación durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas.
- Entregar copia del estudio completo al Secretario Ejecutivo del IFE (artículo 193.3 COFIPE).
- Encuestas o sondeos deben tener carácter científico, de conformidad con los criterios que adopte el Consejo General del IFE.
- Quienes soliciten u ordenen la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales tienen que publicar las características metodológicas fundamentales de dichos estudios, con objeto de facilitar su lectura e interpretación y contribuir al desarrollo democrático a través de la creación de una opinión pública mejor informada.

### CRITERIOS GENERALES DE ENCUESTAS POR MUESTREO

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 190 párrafo 5 del COFIPE los criterios metodológicos y técnicos que deben ser considerados en el diseño de instrumentación de una encuesta son:

CRITERIOS TÉCNICOS Y METODOLÓGICOS

<i>Criterio</i>	<i>Metodología</i>
1. Marco muestral	<ul style="list-style-type: none"><li>• Definir la población de la que se quiere conocer ciertos parámetros.</li><li>• La relación lógica metodológica es: La muestra es referida a una población específica y las inferencias son válidas únicamente para esa población.</li><li>• Para diseñar la muestra se debe definir la población de donde se extraerá.</li><li>• La especificación de la muestra es el “marco muestral”.</li><li>• El marco muestral debe ser exhaustivo y concreto.</li><li>• Los elementos de la población de donde se obtiene la muestra deben ser identificables, para que los muestreos sean científicamente válidos.</li><li>• La extracción del marco muestral tiene que ser aleatoria y las probabilidades de cada elemento que aparecen en ella, sean conocidas, para no incurrir en error sistemático o sesgo de selección.*</li><li>• Conclusión metodológica: la muestra sea aleatoria y con probabilidades de selección conocidas.</li></ul>
2. Diseño muestral	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se considera la naturaleza propia de una encuesta por muestreo.</li><li>• Se aplican para ello, estos criterios:<ol style="list-style-type: none"><li>1. Estratificación de la población.</li><li>2. Dispersión o concentración de la muestra.</li><li>3. Tipo de estimador que se va a utilizar.</li><li>4. Método de selección de la muestra (aleatorio, sistemático, etcétera).</li></ol></li><li>• Debe haber poca variabilidad de muestra a muestra.</li><li>• Conclusión metodológica: especificar el diseño muestral</li><li>• El nivel de desagregación de los resultados por muestreo están definidos por el diseño muestral.</li></ul>

3. Tamaño de la muestra.
  - El tamaño depende de los parámetros que se van a estimar (totales, promedios, etcétera), de la precisión necesaria y del nivel de significación para el problema específico, pero no del tamaño de la población.
4. Selección de la muestra.
  - Para que la muestra sea representativa de la población se obtiene conforme al punto 1 y verificando que no haya sesgos.
5. Trabajo de campo
  - Quienes lo lleven a cabo deben seguir las instrucciones del diseño muestral y se debe especificar la logística, señalando acciones y flujo de información.
  - El trabajo de campo debe estar definido específicamente en función del diseño muestral y debe ser supervisado en forma acuciosa.
6. Procesamiento de la información muestral
  - Tiene dos etapas:
    1. Aplicar todos los criterios de procesamiento de información (veracidad, integridad, estructura, etcétera).
    2. Incorporar criterios estadísticos derivados del diseño muestral para poder hacer inferencias aplicando los estimadores derivados de él.

---

• Si el mecanismo a través del cual se obtiene la muestra no es al azar, la posibilidad de que haya selecciones de elementos de la muestra que sigan algún criterio de preferencias o censuras, o que pueden ser inducidos inadvertidamente por el mecanismo de selección es incontrolable, se incurre en sesgo de la muestra.

## ANEXO 2 LEY DE IMPRENTA (12 de abril de 1917)

—Reglamentaria de los artículos 6 y 7 constitucionales—

Esta ley tutela los siguientes valores:

1. Vida privada
2. Moral
3. Orden o paz públicos

La responsabilidad penal para aquellos que ataquen estos tres valores, recaerá directamente sobre sus autores y sus cómplices y se aplicarán las normas de la Ley penal común (ahora Código Penal) y a la Ley de Imprenta.

ATAQUES A LA VIDA PRIVADA  
(Artículo 1o.)

<i>Conducta</i>	<i>Tipo</i>	<i>Condición</i>	<i>Consecuencia</i>
Manifestación o expresión maliciosa (Art. 1 L.I.)	1. Verbal	● En presencia de una o más personas	Exponga al odio, desprecio, ridículo, demérito en su reputación o intereses
	2. Señales		
	3. Manuscrito imprenta	● Expuesta o circulando en público	1. Contra la memoria de un difunto para lastimar el honor o pública estimación de sus herederos o descendientes
	4. litografía, fotografía		
	5. Informe, reportazgo o relación de audiencias de tribunales	● Refieran a hechos falsos o se alteren los verdaderos	2. Causen daño a una persona
	6. Publicación prohibida por ley	● Comprometa la dignidad o estimación de una persona	3. Exponer al odio, desprecio, ridículo, daños, personales o pecuniarios

ATAQUES A LA MORAL  
(Artículo 2o.)

<i>Conducta</i>	<i>Medio</i>	<i>Condición</i>	<i>Consecuencia</i>
Manifestación o expresión maliciosa (Art. 1 L.I.)	1. Verbal	● En presencia de una o más personas	1. Se defiendan, disculpen, aconsejen, propaguen públicamente vicios, faltas, delitos o se haga apología de ellos
	2. Señales		
	3. Discursos	● Expuesta o circulando en público	2. Se ultraje, ofenda públicamente al pudor, decencia, buenas costumbres; se excite a la prostitución, a actos licenciosos, impúdicos, en general, contrarios al pudor
	4. Gritos		
	5. Cantos	● Transmitida por correo, telégrafo, teléfono, radiotelegrafía o mensajes	
	6. Exhibiciones		
	7. Representación	● Que se haga en escritos, folletos, imágenes, anuncios, tarjetas, pinturas, etc., obscenos, o que representen actos lúbricos	
	8. Distribución		
	9. Venta		
	10. Exposición pública		

## ATAQUES AL ORDEN O A LA PAZ PÚBLICA (Artículo 3o.)

<i>Conducta</i>	<i>Medio</i>	<i>Condición</i>	<i>Consecuencia</i>
Manifestación o expresión maliciosa	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Discurso</li><li>2. Gritos</li><li>3. Cantos</li><li>4. Amenazas</li><li>5. Manuscritos</li><li>6. Imprenta</li><li>7. Dibujo</li><li>8. Litografía</li><li>9. Fotografía</li><li>10. Cinematógrafo, etc.</li></ol>	<ul style="list-style-type: none"><li>● En presencia de una o más personas</li><li>● Expuesta o circulando en público</li><li>● Transmitida por correo, telégrafo, teléfono, radiotelegrafía o mensajes</li><li>● Que se haga en escritos, folletos, imágenes, anuncios, tarjetas, pinturas, etc., obscenos, o que representen actos lúbricos</li></ul>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Desprestigiar, ridiculizar o destruir instituciones gubernamentales</li><li>2. Se injurie a la Nación Mexicana o Entidades Federativas</li><li>3. Se ultraje, ofenda públicamente al pudor, decencia, buenas costumbres; se excite a la prostitución, a actos licenciosos, impúdicos, en general, contrarios al pudor</li><li>4. Provoque al Ejército a su desobediencia, rebelión, dispersión de sus miembros, faltar a sus deberes</li><li>5. Se provoque al público a la anarquía, motín, sedición, rebelión, desobediencia de las leyes</li><li>6. Se injurie a las autoridades del país para atraer odio, desprecio o ridículo</li><li>7. Se ataque a los cuerpos públicos colegiados, Ejército o Guardia Nacional</li><li>8. Se injurie a las Naciones amigas, soberanos o jefes de ellas o sus representantes</li><li>9. Se aconseje, excite o provoque a la comisión de un delito</li></ol>

LA OPINIÓN PÚBLICA FACTOR DEL MODELO DEMOCRÁTICO 121

- |  |  |   |
|--|--|---|
| 11. Publicación<br>o<br>propaga-<br>ción | • Noticias falsas o<br>adulteradas de<br>acontecimientos<br>actuales | 10. Perturbar la paz o<br>tranquilidad de la<br>República o en parte<br>de ella                                 |
|  |  | 11. Causar el alza de pre-<br>cios de mercancías  |
|  |  | 12. Lastimar el crédito<br>de la Nación, Estados<br>o Municipios; o de<br>los bancos legalmente<br>constituidos |
|  |  | 13. Publicación prohibida<br>por causa de interés<br>público o hecha an-<br>tes que la ley la dé<br>a conocer   |

---

Una manifestación o expresión se considera maliciosa cuando sea ofensiva o tenga la intención de serlo. En contra sentido, una manifestación o expresión no se considera maliciosa aunque sean ofensivos sus términos por su propia significación, en los casos que señala la ley expresamente y cuando el acusado pruebe que los hechos imputados al quejoso son ciertos o tuvo motivos fundados para considerarlos verdaderos y que los publicó con fines honestos (artículos 4o. y 5o.).

No puede considerarse delictuosa una crítica para un servidor público si son ciertos los hechos en que se apoya, y si las apreciaciones que se hicieron son racionales y fundadas, siempre que no lleven frases injuriosas.

La Ley de Imprenta precisa algunas prohibiciones en cuanto a las publicaciones:

PROHIBICIONES EN PUBLICACIONES  
(Artículo 9o.)

Queda prohibido publicar:

- Escritos o actas de acusación en un proceso criminal con antelación.
- Contestaciones, autos en juicios civiles, familiares, penales, etcétera, sin el consentimiento de los interesados.
- Diligencias o actos con carácter de secretos por mandato de la ley o por disposición judicial.
- Nombres de jefes u oficiales del Ejército o Armada y Cuerpos Auxiliares de Política Rural, a quienes se encomiende una misión secreta del servicio.
- Nombres de víctimas de atentados al pudor, estupro o violación.
- Planos, informes o documentos de la Secretaría de la Defensa.

- Palabras o expresiones injuriosas u ofensivas que se viertan en juzgados o tribunales, o en las sesiones de cuerpos públicos colegiados.

Para poder circular un impreso, se deben cubrir determinados requisitos, de lo contrario, se considera a ese impreso como "clandestino".

### REQUISITOS PARA PODER PONER EN CIRCULACIÓN UN IMPRESO, EFECTUAR PUBLICACIONES PERIÓDICAS

1. Contener el nombre de la imprenta, litografía, taller u oficina donde se hizo la impresión (artículo 15).
2. Domicilio de la imprenta (artículo 15).
3. Fecha de impresión (artículo 15).
4. Nombre del autor o responsable del impreso (artículo 15).
5. \* Lugar de la negociación o administración del periódico (artículo 20).
6. Toda oficina impresora debe guardar originales firmados y constancia del domicilio del autor en un sobre cerrado (artículo 24).
7. No pueden figurar como directores, editores, etcétera o responsables de libros, publicaciones, etcétera, personas que estén fuera de la República o en prisión o libertad condicional o caución, por delito que no sea de imprenta.
8. Los periódicos deben hacer publicaciones gratuitas cuando se trate de rectificaciones o respuestas que realicen, dentro de los ocho días siguientes a la publicación, autoridades, empleados o particulares a alusiones que se hagan en artículos, párrafos, etcétera (artículo 27).
9. \* Nombre y domicilio del director, administrador o gerente.

\* Para el caso de publicaciones periódicas.

### RESPONSABILIDAD PENAL Y SANCIONES

La Ley de Imprenta contempla, en sus artículos 31, 32 y 33, las sanciones a que se hacen acreedores aquellos que infrinjan sus disposiciones:

### RESPONSABILIDAD PENAL Y SANCIONES

<i>Ataques a:</i>	<i>Prisión</i>	<i>Multa</i>
1. Vida privada (artículo 31)	● 8 días a 6 meses	● 5 a 50 pesos
2. Moral (artículo 32)	● 6 meses a dos años <sup>1</sup>	● 100 a mil pesos
	● 1 a 11 meses <sup>2</sup>	● 100 a mil pesos
	● 8 días a 6 meses <sup>3</sup>	● 20 a 500 pesos
3. Orden o paz públicos (artículo 33)	● 1 mes a 1 año <sup>4</sup>	

- Cuando se provoque a la comisión de un delito se aplicará la pena del delito que se trate según la ley penal, considerando la publicidad como agravante de 4a. clase
  - 3 meses a 2 años <sup>5</sup>
  - 6 a 18 meses <sup>6</sup>
  - 3 meses a 1 año <sup>7</sup>
  - 1 a 6 meses <sup>8</sup>
  - 50 a 300 pesos
- 

<sup>1</sup> Cuando el ataque o injuria cause afrenta a la opinión pública, o consista en una imputación o apreciaciones que perjudique considerablemente la honra, la fama o el crédito del injuriado, o comprometa la vida, libertad o derechos de éste, o exponerlo al odio o desprecio público.

<sup>2</sup> Cuando se trate de hacer públicos vicios, falta o delitos o se haga apología de ellos o de sus autores.

<sup>3</sup> En todos aquellos actos calificados como contrarios al pudor.

<sup>4</sup> Cuando se desprestigie, ridiculice o destruya instituciones gubernamentales, Nación Mexicana o entidades políticas que la formen.

<sup>5</sup> Cuando se trate de injurias al Congreso, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ejército, Armada, etcétera.

<sup>6</sup> Cuando se trate de injurias al Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones.

<sup>7</sup> Injurias a miembros del Gabinete, Procurador General de la República, Gobernadores y Jefe de Gobierno del D.F., Tribunales, Legislaturas, etcétera.

<sup>8</sup> Sean injurias a cualquier miembro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados, Jueces, miembro del Congreso, Legislaturas, etcétera.