

PUBLICIDAD ELECTORAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN RADIO Y TELEVISIÓN

Issa LUNA PLA*

Los límites sin implementación son peores que no tener límites porque algún día producirán un escándalo que dañará la confianza de la gente en la democracia como forma de gobierno y en los líderes electos democráticamente.

Karl-Heinz NASSMACHER

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Funciones de la publicidad o propaganda política*. III. *Product Placement en política*. IV. *Retos para el IFE dentro de la nueva reforma*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente la publicidad política se encuentra regulada en los diversos países por dos grupos de normas: *a)* las que regulan los productos y servicios alimenticios, de salud, aseo, medicamentos, tabaco, bebidas alcohólicas, productos tóxicos, etcétera, y *b)* las que regulan la propaganda electoral y política. En este ensayo se analiza el segundo tipo de normas en México después de la reforma electoral de 2007, y a la luz del desafío de implementación que deriva de la reforma.

¿Por qué se regula separadamente la publicidad electoral y política de la comercial? Existen diversas razones por las cuales el Estado interviene

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

en la regulación de la publicidad en todos sus formatos. Por ejemplo, en el caso de tabaco, alcohol, productos alimentarios, medicamentos, entre otros, la Ley General de Salud mexicana faculta al Estado para controlar la publicidad por razones de “salud pública”. En contraste, en el caso de la propaganda electoral, según el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el Estado interviene para garantizar la prerrogativa de acceso a los medios por parte de los partidos políticos y asociaciones políticas.

Pero la diferencia más obvia de regular por separado la propaganda política es porque no se trata de productos y servicios que ofrecen terceros privados, sino entidades de interés público, como define a los partidos políticos la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e instituciones que administran bienes públicos. La publicidad política se distingue porque tiene el propósito de orientar a los votantes y a la opinión pública, que no es lo mismo que posicionar bienes y servicios para su consumo, sino para el apoyo de propuestas, figuras y políticas públicas.

Cuando la publicidad política es tratada como publicidad comercial y opera bajo las mismas reglas del marketing, es objeto de críticas severas. Para Shanto Iyengar se convierte en cobertura de “episodios” y no “temática”, esto es, mensajes publicitarios faltos de contenido informativo y contextual sobre temas electorales o políticos.¹ Y más aún, particularmente en la radio y la televisión, la propaganda se caracteriza por estar enfocada a escándalos y personalidades, más que a procesos e instituciones, según Robert Manson.² Así que por la naturaleza de los mensajes, la publicidad política no puede ser tratada con las mismas técnicas que los mensajes comerciales, porque dejan de “orientar” a la ciudadanía sobre los procesos políticos. Unos mensajes incitan a votar, otros a comprar.

En este ensayo se consideran dos huecos grandes de la normatividad de publicidad política en México: *a*) que cumpla con sus objetivos informativos y de orientación social, y *b*) que se utilicen espacios publicitarios dentro de los contenidos televisivos y radiofónicos. En ambos casos se requiere un desarrollo mayor de la legislación para hacer realizable el

¹ Ansolabehere, Stephen y Iyengar, Shanto, *Going Negative. How Political Advertisements Shrink and Polarize the Electorate*, Nueva York, Free Press, 1995.

² Manson, Robert, “If you’re Disgusted with us, I Don’t Blame You: Television and American Politics”, en Singh, Robert (ed.), *American Politics and Society Today*, Reino Unido, Polity Press, 2002, p. 84.

objeto de la reforma a la Constitución mexicana y al COFIPE en 2007 en materia de propaganda, y se proponen algunas líneas de debate sobre las facultades del Instituto Federal Electoral (IFE) en la regulación de la propaganda electoral de los partidos políticos.

II. FUNCIONES DE LA PUBLICIDAD O PROPAGANDA POLÍTICA

En materia de publicidad política y electoral, la reforma al artículo 134 constitucional, publicada en el *Diario Oficial* el 14 de enero de 2008, ordena principios de calidad de la propaganda, marcando un paso importante en la definición, ahora constitucional, del contenido de los mensajes de campaña. El artículo 134 establece que la “propaganda que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno”, debe contener ciertas características de:

- a) Carácter institucional.
- b) Fines informativos.
- c) Educativos o de orientación social.

El mismo artículo establece que “las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto... incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar”. Aunque la reforma es amplia y abarca a varios entes públicos de diferentes niveles de gobierno —incluso órganos autónomos—, me refiero únicamente a los partidos políticos y el régimen de propaganda establecido en el COFIPE en su reforma aprobada en el Congreso de la Unión el 11 de diciembre de 2007, considerando a dicho Código como la ley reglamentaria de la Constitución. Se trata de la difusión de publicidad de partidos políticos condicionada a parámetros y fines de calidad con un evidente componente social, tratándose, según nuestra Constitución, de la utilización de bienes públicos.

Hasta su monitoreo de medios de 2006, previo a la reforma constitucional aludida, el IFE no incorporó ningún elemento cualitativo. Ya en el “Seminario Internacional Cobertura Periodística de Procesos Electorales en Sociedades en Transición” (México, 2001), convocado por el IFE y otras organizaciones de la sociedad civil, se recomendaba la necesidad

de monitorear la propaganda no solamente en términos cuantitativos, sino de avanzar hacia la observación de las características cualitativas de los mensajes. Sin embargo, verificar que la propaganda de los partidos políticos cumpla con los requisitos de informar, orientar a la sociedad y educar, representa diversos desafíos.³

El primero es que no es simple convencer a los partidos de que cambien su forma de hacer campañas electorales. Las prácticas de comunicación política que contratan los partidos, ya muy organizadas en México a estas alturas de la vida política, son anquilosadas y carecen de principios normativos de profesionalismo y ética, más allá de los que marca la mercadotecnia, donde la máxima es lograr el mayor número de apariciones en medios y a veces atacar negativamente a la oposición. Otro desafío es el costo y la complejidad del diseño de tales monitoreos, donde prevalecen preguntas como ¿quién debe emitir los criterios para diferenciar entre los contenidos de orientación y los que no lo son?, y ¿qué pasa si los partidos políticos deciden no cumplir con el mandato constitucional?

Además de dichos principios constitucionales de calidad, la reforma al COFIPE prevé otro parámetro de contenidos en medios electrónicos: prohíbe la propaganda negativa. En este caso, el parámetro de negatividad que ofreció el legislador en la reforma del COFIPE es que el contenido no resulte “denigrante” para instituciones o figuras públicas. Aunque en las ciencias sociales falta camino por recorrer en el estudio de las consecuencias de dicha propaganda, lo que justificaría o anularía su prohibición, existen ejemplos válidos para pensar que el Estado debe controlarla. Un estudio realizado por Stephen Ansolabehere y Shanto Iyengar sostiene que la propaganda negativa en las elecciones del Senado estadounidense en 1992 tuvo más consecuencias destructivas que constructivas. Los autores concluyen que mientras las campañas positivas motivan a los votantes a participar en las elecciones, las campañas negativas aumentan la insatisfacción de los ciudadanos en relación con la política y los políticos.⁴ Nuevamente la definición de contenidos presupone complejidades:

³ Existen empresas privadas en Estados Unidos que se dedican a hacer monitoreo de medios para identificar prácticas publicitarias políticas. Por ejemplo, en 2006 Nielsen Monitor Plus anunció que el Comité Nacional Republicano encabezó la lista de publicidad negativa con 89% de spots y el Comité Nacional Demócrata con 85%.

⁴ Ansolabehere, Stephen, y Iyengar, Shanto, *Going Negative: How Attack Ads Shrink and Polarize the Electorate*, Nueva York, Free Press, 1995.

¿quién definirá qué es “denigrante” y con qué criterios de equidad regulará la decisión final?

III. *PRODUCT PLACEMENT* EN POLÍTICA

La propaganda electoral y política, a diferencia de la publicidad comercial, se encuentra limitada a dos principios básicos: la equidad y el acceso a la información.⁵ Por un lado, los partidos políticos tienen la oportunidad de presentar a sus candidatos, plataformas y programas electorales a través de los medios, a lo que se le denomina en la Constitución mexicana, una prerrogativa de acceso a los medios. Sin embargo, el propósito de todo acceso a los medios en materia electoral es generar “elecciones bien informadas”, donde los votantes deben tener la oportunidad de conocer apropiadamente sobre las propuestas y opiniones políticas. El principio de equidad es particularmente difícil de garantizar por diversos factores, como:

- 1) Los medios y administradores de los medios están frecuentemente asociados con poderosos grupos políticos y económicos, lo que facilita el favoritismo por unos sobre de otros.
- 2) Falta de regulación de noticieros y programas de entretenimiento en cuanto a la separación de contenidos y publicidad o *product placement*.

El principio de acceso a la información se ha interpretado, sobre todo en países con leyes de transparencia, como la apertura de informes de gastos en publicidad. Sin embargo, existen prácticas publicitarias y de propaganda que por la falta de regulación permiten una enorme opacidad: el *product placement*.

Product placement en publicidad comercial es ya una práctica común que conviene a concesionarios y anunciantes para dejar de reportar cobros. Se trata de insertar publicidad fuera de los espacios de anuncios asignados en las parrillas de programación, y típicamente anunciarse en

⁵ Austin, Reginal y Tjernstóm, Meja (eds.), *Funding of Political Parties and Electoral Campaigns*, Suecia, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003.

programas de entretenimiento, noticieros, o cualquier tipo de contenidos televisivos y radiofónicos. En Estados Unidos, Broadcasting & Cable reportó en abril de 2006 que dos tercios de los anunciantes utilizan *product placement*, con una vasta mayoría de ellos (el 80%) en televisión comercial.⁶ Los datos provienen de una encuesta que aplicó la Asociación Nacional de Anunciantes. Las razones para utilizar el *product placement* no son de menor peso: se sabe que los anuncios insertados en programación logran una “mayor conexión emocional” con una audiencia y hay un mínimo margen de error en llegar a la audiencia enfocada. La Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) de Estados Unidos ha afirmado que el *product placement* está permitido en tanto sea reportado y se transparente su ejercicio y gastos. Tampoco está prohibido tener publicidad en noticieros.⁷

Por perjudicial que parezca, dicha práctica publicitaria se encuentra permitida para todo tipo de anunciantes, incluidos los partidos políticos, en ciertos países, y prohibida en otros. Por mencionar solamente dos ejemplos, Estados Unidos la permite siempre y cuando se transparenten los gastos de publicidad por *product placement*, en tanto que en el Reino Unido la práctica no está permitida.

De hecho, el Broadcast Committee Advertisement Practice (BCAP) del Reino Unido, quien emite la regulación para la pautaación de publicidad en televisión, establece la separación entre publicidad y contenidos, considerando como principios generales y razón normativa los siguientes:

- 1) Se espera que los concesionarios ejerzan responsablemente la pautaación de publicidad, identificando previamente y evitando la yuxtaposición inapropiada de materiales publicitarios y programas, pues podrían causar confusión y ofender a los televidentes.
- 2) Se requiere de atención particular a la publicidad insertada dentro o alrededor de programas de noticias, donde un objeto de noticia, especialmente aquellos de naturaleza trágica, puede transformar completamente el contexto en el cual los televidentes puedan percibir que la publicidad guarda cualquier vínculo aparente.⁸

⁶ Véase <http://www.broadcastingcable.com>.

⁷ Véase <http://www.fcc.gov>.

⁸ *ASA Annual Report 2007*, disponible en http://www.asa.org.uk/asa/annual_report, consultado en septiembre de 2008.

La Advertisement Standards Authority (ASA) se reserva el derecho de emitir lineamientos para requerir la separación de publicidad y programas, como por ejemplo:

- a) No el primero o el último en cualquier publicidad.
- b) No dentro de las dos horas previas o siguientes de un programa en particular.
- c) No por la duración de una serie de programas.
- d) Tampoco por la duración o por un determinado periodo después y/o antes de las series.
- e) No antes de las 7:30 p.m.
- f) No dentro o contiguo a programas con cierto *rating* de audiencia.⁹

En México, el IFE, en 2006, como parte del monitoreo de radio y televisión realizado por empresas expertas contratadas, también verificó el número de “promocionales regulares o spots”, “superposición sin audio” y “superposición con audio”. Los dos últimos son imágenes dentro de los contenidos televisivos (por encima de la transmisión televisiva), y pueden aparecer junto a los marcadores deportivos, resultados, estadísticas o simplemente un programa. Si bien el IFE cuenta con la metodología para monitorear medios, no cuenta con códigos o normas más específicas para prohibir el *product placement* o en su defecto exigir su transparencia, pues se enfrenta a la difícil tarea de determinar si, por ejemplo, una entrevista a un personaje de la política hace propaganda o simplemente *educa al público* sobre las posturas de su partido, y además corre el riesgo de que tanto concesionarios como partidos ignoren sus políticas de propaganda.

IV. RETOS PARA EL IFE DENTRO DE LA NUEVA REFORMA

El IFE, según los artículos 41 constitucional y 49 del COFIPE (5 y 6), es la “única autoridad para administrar el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines y al ejercicio de las prerrogativas que la Constitución y el COFIPE otorgan a los partidos políticos”. Esto significa que nadie más que el IFE puede poner criterios cua-

⁹ Véase <http://www.asa.org.uk/asa>.

litativos y cuantitativos a la propaganda a los partidos políticos en el ejercicio de sus prerrogativas de acceso a los medios.

Adicionalmente, el IFE tiene la función de establecer pautas para la asignación de los mensajes y programas, según el mismo Instituto lo ha definido a través de la Junta General Ejecutiva.¹⁰ En esta función, las autoridades electorales locales fungen como auxiliares del IFE, a quien le deben proponer esquemas de pauta, así como los mensajes de difusión. El 11 de agosto de 2008 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se expide el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral. El Reglamento define obligaciones concretas para los partidos nacionales y locales, el IFE, los concesionarios y permisionarios de estaciones de radio y televisión, y para cualquier persona física o moral en materia de propaganda electoral, incluyendo los institutos electorales de las entidades federativas.

En cuanto al *product placement*, el Reglamento únicamente establece que el Comité de Radio y Televisión dentro del IFE determinará “criterios especiales” para la transmisión de los promocionales de los partidos políticos en los siguientes casos: estaciones o canales que no operan 18 horas en transmisión, o cuya programación no incluya cortes, o que transmitan programas hablados, musicales o de contenido sin cortes comerciales, así como en las coberturas informativas, la hora nacional, los debates presidenciales, los conciertos y eventos especiales, los eventos deportivos y oficios religiosos. Se hubiera esperado que en el Reglamento el IFE definiera la legalidad o ilegalidad de este recurso mediático, y los criterios cualitativos y condiciones específicas para evitar, fiscalizar, penalizar o, en su defecto, permitir las prácticas de *product placement*.

Para establecer los lineamientos generales aplicables a los programas que difundan noticias, nuevamente el Reglamento deja abierta la posibilidad de que el Comité de Radio y Televisión los elabore un año antes de la elección, y establece únicamente los principios que deben respetar tales lineamientos, como el de la libertad de expresión, la equidad en la cobertura de campañas, o la crítica respetuosa. El Reglamento carece de

¹⁰ “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen procedimientos y se designan órganos responsables para la elaboración del pautado de los mensajes de las campañas institucionales de las autoridades electorales, hasta la emisión de los reglamentos correspondientes en materia de acceso a la radio y a la televisión”, *Diario Oficial de la Federación* del jueves 3 de abril de 2008.

bases claras sobre el uso de *product placement* en noticieros, y también del orden y ubicación dentro del noticiero que debe darse a los mensajes de propaganda electoral, lo que puede esperarse que se desarrolle ampliamente en los lineamientos.

En cuanto a los contenidos de los mensajes de promoción electoral, aunque el Reglamento considera como una base para el acceso a la radio y la televisión en materia política que la propaganda tendrá carácter institucional con “fines informativos, educativos o de orientación social”, en ningún otro momento se dedica a desarrollar estas bases ni a definir los criterios correspondientes. Otro intento de regular los contenidos se presentó en un acuerdo del Consejo por el que se establecen medidas y compromisos de los partidos y del Instituto para proporcionar condiciones de seguridad, legalidad y transparencia durante el proceso electoral 2008-2009. Antes de ser modificado a raíz de una petición y por órdenes del Tribunal, el acuerdo preveía establecer estrategias de propaganda y comunicación con “sentido de responsabilidad, a fin de evitar señalamientos públicos sin sustento” que impliquen información sobre el involucramiento de los partidos o sus miembros a ciertas actividades ilícitas.¹¹ Esto fue considerado como limitativo de la libertad de expresión y se hicieron los cambios solicitados por la autoridad jurisdiccional.

Ahora bien, el IFE debe exigir que las autoridades electorales reporten y a su vez él reportar transparentemente los gastos de publicidad, ya sea propaganda o superposición. Pero su función no se limitaría únicamente a establecer los estándares, sino a verificar su cumplimiento. Los monitoreos del IFE deben contener elementos cuantitativos y cualitativos de la cobertura de los partidos políticos en los medios, como lo han expresado diversas voces en los últimos 10 años.

Ante todo lo anterior, el reto es grande y, sin ser pesimistas, posiblemente no apto para ser cumplido, y en el caso del monitoreo de medios, quizá hasta un mandato sin fondos. Esto es, además de todas las actividades que el IFE tiene a su cargo como autoridad reguladora de los procesos electorales, en 2008 se le asignan funciones adicionales que son por naturaleza complejas y onerosas. Veamos algunas:

- 1) Se centraliza en su figura la labor local de pautar, administrar los tiempos en medios, verificar y monitorear su cumplimiento, así co-

¹¹ *Diario Oficial de la Federación* del 20 de enero de 2009.

mo recibir y dar cause a quejas en materia del uso de prerrogativas de las autoridades políticas a los medios.

- 2) Si bien el hecho de que sea el IFE y no los partidos y concesionarios los responsables de pautar la propaganda política es una ventaja, pues se le resta poder a la relación partidos-concesionarios, también es difícil que el IFE llegue a criterios detallados para ejercer un control real de las prácticas publicitarias de superposición.
- 3) Los lineamientos y criterios sobre transmisión de propaganda electoral fuera de los tiempos pautados (como el *product placement*) y de la difusión de mensajes dentro de los noticieros queda poco clara en el Reglamento, lo que deja un amplio margen de discrecionalidad para concesionarios y sujetos obligados y para seguir haciendo negocio con el dinero del erario público.
- 4) El IFE debe lograr que las autoridades políticas se limiten en sus campañas a informar y orientar a la sociedad, después de décadas de mensajes políticos que promovían figuras personales sin proveer al electorado de datos útiles para decidir en su voto. Esto debe hacerlo cuidando que sus acuerdos sean coercitivos en el marco del respeto a la libertad de expresión para evitar quejas ante el Tribunal.
- 5) Monitorear medios nacionales y locales para verificar el cumplimiento del régimen de medios, lo que resulta extremadamente costoso para el Estado.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ANSOLABEHERE, Stephen, y SHANTO, Iyengar, *Going Negative: How Attack Ads Shrink and Polarize the Electorate*, Nueva York, Free Press, 1995.
- AUSTIN, Reginal y TJERNSTÓM, Meja (eds.), *Funding of Political Parties and Electoral Campaigns*, Suecia, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003.
- LA RAJA, Raymond J., “Sunshine Laws and the Press: The Effect of Campaign Disclosure on News Reporting in the American States”, *Election Law Journal*, vol. 6, núm. 3, 2007.
- MANSON, Robert, “If you’re Disgusted with us, I don’t blame you: Television and American Politics”, en SINGH, Robert (ed.), *American Politics and Society Today*, Reino Unido, Polity Press, 2002.

- PRIMO, David M. y MILYO, Jeffrey, “Campaign Finance Laws and Political Efficacy: Evidence from the States”, *Election Law Journal*, vol. 5, núm. 1, 2006.
- REVELES VÁZQUEZ, Francisco, *Partidos políticos en México. Apuntes teóricos*, México, Gernika-UNAM, 2008.
- THE BROADCAST COMMITTEE OF ADVERTISING PRACTICE, *Advertising Guidance Notes*, Reino Unido, disponible en www.cap.org.uk.
- , *Rules on Scheduling of Television Advertisements*, Reino Unido, disponible en www.cap.org.uk.
- , *Television Advertising Standard Codes*, Reino Unido, disponible en: www.cap.org.uk.
- , *The British Code of Advertising, Sales Promotion and Direct Marketing*, Reino Unido, 2003, disponible en: www.cap.org.uk.
- THE MEDIA BUREAU FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION, *The Public and Broadcasting: How to Get the Most Service from Your Local Station*, Washington D.C., mayo de 2008.