

PROPAGANDA GUBERNAMENTAL Y LA NECESARIA REGLAMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL*

Arturo NÚÑEZ JIMÉNEZ**

Es muy oportuna esta reflexión a la que se nos convoca, porque, efectivamente, el 31 de julio del 2011 se vence el plazo para hacer las reformas electorales que queremos que se apliquen en los comicios federales de 2012. Hay que recordar a los legisladores la necesidad de sacar adelante algunas reformas que quedaron pendientes desde 2007-2008; otras que derivan de la experiencia vivida al aplicar las normas ya vigentes en el proceso electoral 2008-2009, y otras que surgen de la necesidad de hacer frente a nuevas realidades en la dinámica política de México.

El tema de la promoción personalizada de la propaganda gubernamental surge con los cambios políticos que ha venido viviendo el país. Yo recuerdo una fecha muy precisa y una persona muy concreta, que es la que inicia abiertamente el uso de propaganda gubernamental para promoverse al siguiente cargo al que aspiraba: fue Roberto Madrazo Pintado en el proceso interno durante el año 1999, cuando el PRI adoptó por vez primera la consulta abierta a la ciudadanía para elegir candidato presidencial. El entonces gobernador, con una serie de promocionales que se difundieron en los horarios de mayor audiencia en la televisión en los dos canales más importantes a nivel nacional, proyectaba supuestamente al estado de Tabasco por lo que se había hecho en materia de educación, de salud y en actividades económicas —por cierto, puras mentiras—, y al final de cada uno de ellos terminaba con el *slogan* “Quién dice que no se puede”. En el último *spot* de esa serie, Madrazo terminó diciéndonos a los mexicanos: “yo estoy listo para ser can-

* Empiezo por agradecer al Instituto de Investigaciones Jurídicas, a su director, Héctor Fix-Fierro, y especialmente al doctor John Ackerman, la invitación para estar en esta Mesa II, denominada “Propaganda gubernamental y la necesaria reglamentación del artículo 134 constitucional”, en el Marco del “Seminario Elecciones 2012: en Busca de Equidad y Legalidad”.

** Senador de la República por el Partido de la Revolución Democrática.

didato presidencial del PRI, ustedes ordenan”, lo que evidenció claramente el uso de recursos públicos para promoverse electoralmente en lo personal.

Este uso de los recursos públicos con tal finalidad se acentuó durante el primer gobierno de la alternancia; entonces se empezó a generalizar, y si bien hipotéticamente ya no aspiraba a ningún otro cargo popular, el presidente de la República —en ese momento Vicente Fox Quesada— usó y abusó de los *spots* para hacer promoción de su propia persona en la propaganda gubernamental. Él salía en los *spots*, cosa que era una novedad en la tradición de la propaganda gubernamental mexicana, ya que generalmente los presidentes priístas no aparecían en *spots*, lo hacían con toda la frecuencia del caso, incluso a través de cadenas nacionales de radio y televisión, pero no en *spots*.

Vicente Fox acudió en exceso al *spot* para hacer presencia en los medios de comunicación social. Ustedes recordarán —los que tienen edad para ello— que en la elección de 2003, el mayor problema que enfrentó el Instituto Federal Electoral al organizar los comicios de diputados federales de ese año fueron los *spots* del presidente de la República, supuestamente promoviendo el voto, pero con mensajes que tendían a favorecer al partido en el poder, Acción Nacional. Tan fue así, que el IFE había hecho un acuerdo con recomendación para que la propaganda gubernamental se retirara veinte días antes de la jornada electoral; luego hizo un exhorto dirigido al presidente de la República para que retirara sus *spots*; él dijo que no, y finalmente los retiró. Pero ahí estaban combinados dos elementos que buscamos resolver con las reformas de 2007-2008, porque tuvieron especial incidencia en el proceso electoral de 2005-2006.

En este sentido, era claro que vía la propaganda gubernamental el gobierno en turno se volvía un contendiente más durante las campañas electorales, a favor del partido en el cual militaba el titular del Poder Ejecutivo federal. Así se dio también el uso cada vez más frecuente de la propaganda gubernamental por el alcalde que quería ser gobernador, o el diputado local, o el diputado federal, o el senador; de igual manera, del gobernador que quería ser presidente de la República, utilizando recursos públicos, dízque para promover a su institución, pero en realidad promoviéndose ellos mismos en lo personal.

En el nuevo modelo de comunicación política que se decidió instaurar con las reformas de 2007 en la Constitución y de 2008 en el Cofipe se buscó precisamente, y dicho coloquialmente “matar tres pájaros de un solo tiro”: en primer lugar, darle uso real a los tiempos oficiales de los que debería disponer el Estado en radio y televisión, desde el Reglamento de la ley federal en la materia, expedido en tiempos del presidente Adolfo López Mateos,

cuyo cumplimiento era pura simulación. Algunos de ustedes recordarán que a las dos de la mañana nos recetaban un programa de media hora de RTC sobre animales —no políticos, al decir de Aristóteles, sino reales—. Si había un corporativo que tenía muchos canales de televisión, conque uno solo de ellos o una sola estación de radio cumpliera los tiempos oficiales, se daba por cumplida la obligación reglamentaria. Para acabar con esa práctica hubo que darle el uso real a las obligaciones normativas, minuto por minuto, hora por hora, canal por canal de televisión y estación de radio por estación de radio, por lo que tuvimos que llevar a la Constitución las disposiciones consecuentes.

En segundo lugar, además de acabar con la simulación del tiempo oficial, decidimos también reducir costos de las campañas electorales: ya en el año 2000 el PRI había reportado, de tres rubros de gastos de campaña establecidos en el Cofipe, que había erogado en su campaña presidencial el 71% del gasto total de campaña en radio y televisión. Respecto de todos los demás gastos que podría haber en una campaña, al desagregar ese rubro era evidente que fundamentalmente era gasto en televisión. La Coalición por el Cambio, que postuló a Vicente Fox, reportó haber gastado 69% en radio y televisión; y la Alianza por México, que postuló al ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, informó haber gastado 52% en radio y televisión. Es decir, de los tres partidos y coaliciones más importantes en la elección de la alternancia en el 2000, el que menos reportó en materia de gastos de campaña había gastado más de la mitad sólo en radio y televisión.

En 2006, el promedio de gasto en radio y televisión en las campañas presidenciales fue 66% de las erogaciones totales. El Estado mexicano le daba un cheque al tesorero del partido por prerrogativas, y el tesorero del partido endosaba a los concesionarios de radio y televisión, el 71% en el PRI; el 69% en el PAN; y el 52% en el PRD, en el año 2000; y en el 2006, en promedio el 66% de lo recibido, a los concesionarios. Al darles tiempos oficiales gratuitos a los partidos y a sus candidatos se pudieron reducir los gastos de campaña de los partidos y el financiamiento correspondiente.

En tercer lugar, a través de la reforma constitucional de 2007, también se buscó por esta vía el que los gobiernos dejaran de ser contendientes en las campañas electorales, estableciendo la prohibición expresa en el sentido de que durante las campañas no hubiera propaganda gubernamental. Y esto quedó plasmado en el artículo 41 constitucional.

El artículo 134 de la carta magna, que se refiere al uso de recursos públicos para las adquisiciones y contrataciones gubernamentales, se consideró que era el lugar apropiado para establecer las disposiciones relativas al uso de recursos públicos con fines electorales que rompía la equidad. A mí me

correspondió redactar la propuesta original del texto que se aprobó finalmente y que ahora está en el artículo 134 en tres nuevos párrafos añadidos.

Mediante la reforma buscamos que el uso de los recursos públicos sea siempre imparcial, y que no rompa con condiciones de equidad en la competencia electoral. Ustedes saben que el uso de recursos públicos para lo que no están destinados constituye peculado, y ya está tipificado en el Código Penal Federal como parte de los delitos de los servidores públicos; también constituye falta administrativa y ya está contemplando como tal en la Ley de Responsabilidades Administrativas. Pero con la reforma quisimos de manera deliberada “hacer llover sobre mojado” para que además no sólo fuera tipificado como delito y como falta administrativa, sino también como falta electoral, con la intención de romper la equidad en la competencia interpartidista manipulando programas sociales, sobre todo en favor del candidato del partido en el poder que, hay que decirlo con autocrítica, hoy se ha generalizado a todos los gobernantes de todos los partidos.

En segundo lugar, para impedir que la propaganda gubernamental fuera utilizada para promover, no a la institución, sino al depositario temporal de sus facultades, al servidor público en lo personal. Establecimos que no deberían aparecer el nombre, la voz ni la imagen del servidor público; en el texto que yo propuse se incluía “ni ninguna otra forma subrepticia”, pero hubo senadores de otros partidos políticos que consideraron que era un exceso, que era muy subjetivo, y lo echaron abajo. Aunque luego por ahí la “fidelidad por Veracruz” y otros *slogans* demostraron que hay formas subrepticias de hacer propaganda oficial con recursos públicos (si no se puede mi nombre, si no se puede mi imagen, si no se puede mi voz, pues por lo menos mi lema). Esto también constituye una de las formas como se le ha dado la vuelta a la ley.

Los añadidos del artículo 134 constitucional lo que han buscado fundamentalmente es impedir la inequidad en la contienda, vía el uso de recursos públicos, y evitar que la propaganda gubernamental se utilice para posicionarse, como se dice hoy, para ganar puntos en las encuestas sobre preferencias electorales, para ubicarse como el aspirante a candidato que más se conozca, que más se recuerde. Y de esa forma estar posicionado de la mejor manera a la hora de la elección partidista o constitucional.

En el régimen transitorio del decreto de reformas constitucionales se establecieron los tiempos para que la normativa federal reglamentaria estuviera en un plazo de seis meses, y en las entidades federativas, de un año. A la fecha se tiene reglamentado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) sólo durante los procesos electorales, y se han hecho referencia en dieciocho leyes electorales locales a los temas que

aborda el artículo 134 constitucional. En el Cofipe se abordó la reglamentación del numeral 134 en el artículo 228, que estableció la excepción de los informes de los servidores públicos —por cierto, me decía Pablo Gómez, quien acaba de participar en el debate anterior, y yo coincido con él, que es una excepción anticonstitucional, porque la Constitución no dice lo que diga la ley—. Cuando dice eso, “lo que diga la ley”, tienen base constitucional los añadidos o las excepciones legales, pero no es el caso, ya que ante una prohibición absoluta que establece el artículo 134 constitucional no caben excepciones. El artículo 347 del mismo Cofipe señala las infracciones posibles de ser cometidas por servidores públicos, y el 367 regula la aplicación del procedimiento especial sancionador cuando se viola la normativa relativa a este asunto.

El 7 de abril de 2008 el IFE expidió el Reglamento en Materia de Propaganda Gubernamental y Política Electoral de Servidores Públicos, el cual se aplicó junto con la normativa del artículo 134 constitucional durante el proceso electoral federal 2008-2009. Según datos del IFE, se presentaron, desde 2008-2009 hasta agosto de 2010, 329 denuncias en relación con el artículo 134 constitucional a nivel de órganos centrales del IFE, sin considerar los órganos desconcentrados, que también tienen capacidad jurídica para resolver en el ámbito territorial de su competencia, trasgresiones a esta normatividad.

El IFE sostiene que las impugnaciones se han vuelto un instrumento también de la contienda electoral, al acusar cada contendiente al contrario de que está haciendo propaganda personalizada en pleno proceso electoral, y eso ha hecho que sea muy grande el número de recursos declarados infundados y sobreesidos. Pero estamos ante la reglamentación, sobre la cual se registran fundamentalmente tres tipos de problemas: primero temporalidad: sólo está reglamentada la aplicación del artículo 134 constitucional durante los procesos electorales; creo que ahí los legisladores cometimos un error, porque no le encargamos al IFE que se hiciera cargo de esta aplicación del artículo 134 durante todo el tiempo, electoral o no.

Porque, fíjense ustedes, los que quieren ser candidatos no se posicionan durante los procesos electorales; sería demasiado tarde. Se posicionan antes: aparecen inaugurando carreteras, hospitales, ni tan siquiera diciendo que quieren ser candidatos; ellos son supuestamente neutrales, pero todos los días inauguran algo, difunden *spots* para ello, antes de los procesos electorales. Y la teleología de la norma, como dicen aquí en Jurídicas, el fin de la norma, es precisamente la equidad en la competencia electoral.

Si fuera sólo la desviación de recursos públicos para fines no aprobados, pues hacemos valer únicamente la responsabilidad administrativa, vamos a

la Secretaría de la Función Pública; y también podemos acudir a aplicar el Código Penal Federal, vamos a la Fiscalía Especial de Delitos de los Servidores Públicos; es decir, nos vamos a las otras vías de responsabilidades. Y, si fuera el caso, porque el servidor público sea de los que pueden ser sometidos a él, nos vamos hasta el juicio político (que, por cierto, es igualito a la “Carabina de Ambrosio” como está diseñado hoy en nuestra Constitución). Pero este peculado incide además en romper la equidad, y lo cometen antes de que lleguen los periodos de las precampañas y las campañas electorales, para que cuando el partido pregunte “quién es el mejor posicionado”, las encuestas van a decir “tú, porque te hiciste mucha propaganda”, aunque haya sido a costa del erario.

Evidentemente el IFE tiene que tutelar el valor de la equidad en las contiendas; por ello debería ser la autoridad en todo tiempo en esta materia, máxime que persiste la preocupación de que en tiempos no electorales lo tuviera que hacer la Secretaría de Gobernación, que no lo va a hacer cuando se trate de su patrón, de servidores públicos militantes del mismo partido de quien gobierna. Entonces mejor que sea un órgano constitucional autónomo que está habilitado para ello. Además, el Tribunal Electoral en algunas sentencias obligó al IFE, que andaba eludiendo el tema por no ser tiempos electorales, a hacerse cargo de tener que resolver. En esa lógica, básicamente el IFE lo que había establecido es el problema de la temporalidad, la cual debe extenderse en el Cofipe.

Otro aspecto, que lo destaca el IFE en su informe, es que con frecuencia se limita así a encontrar, por ejemplo, que el presidente de la República sí violó los procesos electorales locales al andar anunciando en plenas campañas rebajas de impuestos, pero que no tiene modo de sancionarlo; o que los presidentes municipales o que los gobernadores intervinieron en el proceso electoral federal de la elección de diputados en 2009, pero la única vía a la que puede acudir es decirle al Congreso local que su gobernador y su alcalde se portaron mal. Y si el servidor público involucrado es del partido dominante en dicho Congreso local, pues evidentemente no se va a ningún lado, porque no habrá sanción.

Hay que legislar para que el IFE pueda sancionar a quienes trasgreden los principios rectores de las elecciones, sea quien sea, porque al hacerlo no están actuando como servidor público federal, como gobernador o como presidente municipal, o no sólo como servidor público federal, como gobernador, o no sólo como presidente municipal, sino que están actuando como trasgresores de una norma federal en materia electoral. Por lo tanto, deberíamos dar en una próxima reforma, capacidad al IFE de sancionar a todos; si no es así, se termina en la nada jurídica.

La compra del voto, que tiene ver con el otro párrafo del artículo 34 constitucional. Hay iniciativas que buscan reglamentar esto, pero mucho más allá de lo electoral, de meterse a fijar cuál es el tope límite que debería haber para la propaganda gubernamental, hoy que el gasto corriente crece en las partidas de comunicación social, crece vertiginosamente en mayor proporción que el promedio presupuestal o que se utilice la propaganda gubernamental para discriminar a los medios independientes (acuérdense del “no te pago para que me pegues” con publicaciones que resultan molestas para el gobernante, y a las cuales no se les da publicidad oficial, y sí se les da a algunos medios impresos que no circulan, que no hay certificación de su distribución).

Si yo les dijera el dinero público que se da en Tabasco a periódicos que se regalan en el aeropuerto, en los hoteles, en los restaurantes; si se llevara una certificación de circulación, se demostraría que es dinero tirado brutalmente a la calle, nada más para tener un control de los medios.