

PROPAGANDA GUBERNAMENTAL Y EL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL¹

Javier CORRAL JURADO²

La publicidad de los hechos del gobierno, a través de técnicas de propaganda, debe entenderse en el marco del derecho a saber de los ciudadanos, concepto incorporado en el amplio derecho a la información. Sólo así adquiere sentido la propaganda gubernamental, dar a conocer las acciones, leyes, planes y programas gubernamentales, a quienes resultan beneficiados o afectados: los ciudadanos. En suma: informar sobre cualquier hecho que sea de relevancia pública, para lo cual no siempre resulta lo más pertinente el *spot* de treinta segundos.

Una de las reformas fundamentales incorporadas a nuestra Constitución en 2007 y generadora de consenso en la opinión pública fue la adición al artículo 134, en la que los legisladores expresaron en su exposición de motivos, que el objetivo es “elevar a rango constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales...”, así como “Diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación que impida el uso del poder público para promover ambiciones personales de índole política”.

Esta importante reforma constitucional nos obliga a establecer reglas secundarias fundamentadas en principios tales como la transparencia, la igualdad de posibilidades en el acceso a la publicidad y la no discriminación de quienes sean críticos de las acciones gubernamentales.

La pasada reforma constitucional en materia electoral de 2007 nos ha marcado pautas que aún no han sido atendidas, y hoy como nunca estamos

¹ Agradezco al doctor Héctor Fix-Fierro, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de nuestra máxima casa de estudios, y al doctor John Ackerman, la invitación que me fue realizada para participar en este Seminario sobre las reformas electorales necesarias para el año 2012.

² Diputado federal por el Partido Acción Nacional y presidente de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados.

llamados a atender lo inacabado de esta reforma y buscar su reflejo y apoyo en otras leyes en las que la Constitución se perfeccione. Este es el caso de la adición de tres párrafos al artículo 134 constitucional:

Los servidores públicos de la federación, los estados y los municipios, así como del Distrito federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

A la fecha se cuenta únicamente con la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su ámbito de competencia ha materializado las normas secundarias relativas al perfeccionamiento de la reforma constitucional, y en particular al artículo 134.

Uno de los elementos fundamentales de esta reforma electoral fue la prohibición a partidos y particulares para contratar propaganda a favor o en contra de partido o candidato aun fuera de los periodos electorales.

Como referencia, en las campañas electorales de 2006, los partidos políticos gastaron en contrataciones en radio y televisión mil 967 millones 80 mil 570 pesos

Así pues, las campañas políticas eran un jugoso negocio para las empresas de comunicación, en particular para la televisión. Por ello es que hubo tanta renuencia de parte de estas empresas, porque los partidos no sólo se unieron para evitar que las televisoras siguieran siendo las grandes ganadoras económicamente hablando durante las campañas, sino que les quitaron una moneda de cambio, como lo eran las tarifas diferenciadas a partidos, a cambio o como forma de pago de favores políticos y legislativos a las empresas. La clase política, como pocas veces, recuperó su dignidad y se reivindicó frente a los poderes económicos.

Sin embargo, es urgente reforzar las nuevas disposiciones del artículo 134 constitucional, estableciendo normas puntuales que regulen la publicidad gubernamental en periodos no electorales, para lo cual resulta funda-

mental contar con una ley reglamentaria de este dispositivo constitucional, además de impulsar reformas a otros instrumentos normativos, como el del Código Penal Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley de Desarrollo Social y la Ley Federal de Radio y Televisión.

Estas reformas aligerarán la carga excesiva que se dejó al IFE, que no puede ni debe sustituir las responsabilidades de otras áreas del gobierno.

Lo anterior nos beneficiaría a todos (ciudadanos y partidos), ya que podemos asegurar que los recursos sean utilizados con imparcialidad, que la comunicación sea vista no sólo a la expectativa de una retribución electoral, sino como una forma de desarrollar la cultura cívica del mexicano, y por tanto la democracia del país. Las contiendas también serían más justas y equitativas, y se dotaría de mayor certeza a los resultados electorales, sobre todo en vísperas de las elecciones federales de 2012.

Sólo para señalar a manera de ejemplo, que algunos de los artículos relacionados con este tema están contemplados en la iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales presentada en abril de 2010 por un grupo plural de legisladores tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores:

Artículo 200. En atención a la garantía del derecho a la información de los ciudadanos el uso del tiempo de Estado será para informar de acciones de gobierno de interés general por lo deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y en ningún caso estos mensajes incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Artículo 208. La transmisión de publicidad, se deberá identificar como tal y diferenciarse claramente del programa, mediante simbología a través de medios ópticos, acústicos o ambos. La publicidad o propaganda que se presenta al público como parte de contenidos informativos de la programación debe ser identificada como inserción pagada mediante un texto superpuesto que permita reconocerla como tal. (Para atajar la publicidad encubierta).

Artículo 222. Los prestadores del servicio de radio y televisión deberán transmitir los programas, cápsulas, promocionales y demás mensajes que con base en los tiempos de Estado se difundan con fines electorales y de información por parte de los partidos políticos y del Instituto Federal Electoral, y deberán respetar íntegramente las pautas que para tal efecto señale la autoridad electoral.

Artículo 223. Los prestadores del servicio de radio y televisión en ningún momento podrán contratar con los partidos políticos, o a través de terceras personas, tiempos publicitarios con fines electorales en cualquier modalidad de radio y televisión.

De la misma manera está prohibido realizar contratos con persona físicas o morales, sea a título propio o por cuenta de terceros, para transmitir propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

La ley reglamentaria del artículo 134 constitucional debe establecer la obligación de todo servidor público, de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia electoral y poner fin a la indebida práctica de utilizar la propaganda oficial para la promoción personalizada, cualquiera que sea el medio para su difusión, y ya sea pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos del Estado.

Al revisar la legislación de otros países podemos encontrar reglas que impiden que la publicidad estatal sea utilizada como propaganda encubierta. La Política de Comunicaciones del Gobierno de Canadá (Communications Policy of the Government of Canada) prohíbe contratar publicidad oficial en apoyo de un partido político. La ley establece que los mensajes del gobierno no deben tener como propósito crear una imagen positiva del partido gobernante o generar una impresión negativa de una persona o entidad crítica del gobierno (Government Advertising Act, 2004).

En España, la Ley 29/2005, de Publicidad y Comunicación Institucional, prohíbe contratar campañas “que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados” por el gobierno. En la exposición de motivos de la ley se manifiesta que “la utilidad pública como objetivo de estas campañas implica la erradicación de aquellas que tengan como finalidad ensalzar la labor del gobierno. Se garantiza así que las campañas sirvan a sus destinatarios legítimos, que son los ciudadanos, y no a quien las promueve”.

En México, estos aspectos sólo se encuentran regulados para la administración pública federal, no aún para los estados y municipios, en un ordenamiento administrativo a cargo de la Subsecretaría de Normatividad y Medios de la Secretaría de Gobernación, son los *Lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*.

Estos lineamientos, apoyados en lo dispuesto por el presupuesto de egresos de la Federación establecen, entre otras cosas, que sólo se pueden erogar recursos públicos en radio y televisión una vez que se hayan agotado

los tiempos gratuitos y en los medios públicos; el problema es que poco se conoce acerca del uso de esos tiempos en épocas no electorales, pues a pesar de ser considerados como recursos que el Estado administrará, la rendición de cuentas está lejos de ser transparente al respecto.

Por otra parte, con relación al gasto para este rubro (la publicidad gubernamental) agrupada en términos generales en la partida 3600 (Servicios de Comunicación Social y Publicidad),³ a pesar de la creación de diversas normas para acotar los criterios de producción, asignación, contratación y control de la publicidad oficial, los hechos tienden a confirmar la permanencia de viejas prácticas y el fracaso de la aplicación de la ley. Hace falta claridad y transparencia para entender cómo es que se resuelven las prohibiciones de traspaso de recursos entre partidas presupuestales cuando constatamos la diferencia entre lo presupuestado y lo erogado.

La Cuenta Pública Federal 2009, publicada el 30 de abril de 2010, reportó un aumento considerable de los recursos destinados a comunicación social y publicidad de 145% respecto a lo presupuestado (presupuestado 2,007.8 y ejercido 4,927.7). Y el diario *El Universal* reveló, en su edición del 1 de junio de 2010, que para 2010 el gasto de las dependencias federales en la difusión de mensajes en medios de comunicación se había incrementado, en comparación con lo erogado en 2009, para llegar a 5 mil 152 millones de pesos, a pesar de que en el presupuesto para este año se había planeado en 1,612.9 millones de pesos.

En la revisión de estos datos podemos constatar que en nuestro país la propaganda gubernamental está lejos de ser usada atendiendo a los objetivos obligados. Reitero que este control sólo reporta el ejercicio del gobierno federal, la opacidad es aún más fuerte en muchos de los gobiernos estatales.

En el Congreso se encuentran presentadas, la mayoría incluso antes de la reforma constitucional del artículo 134, iniciativas de ley que deben ser analizadas y dictaminadas a la brevedad para estar así en posibilidad de cumplir con el mandato constitucional, a saber:

1. El 19 de marzo de 2002, la diputada Lorena Beauregard, del PRI, presentó la iniciativa Ley Federal para la Regulación y Control de la Publicidad Gubernamental en Materia de Prensa, Radio y Televisión.

³ Esta partida está conformada por los siguientes rubros: 361. Difusión por radio y televisión y otros mensajes sobre programas y actividades gubernamentales; 362. Difusión por radio y televisión y otros medios de mensajes comerciales para promover la venta de bienes y servicios; 363. Servicios de creatividad, preproducción y producción de publicidad, excepto Internet; 364. Revelado de fotografías; Servicios de industria filmicas de sonido y de video; 366. Servicio de creación y difusión de contenidos para Internet; 369. Otros servicios de información.

2. El 2 de diciembre de 2003, la diputada Cristina Portillo Ayala, del PRD, presentó la iniciativa de Ley Federal de Equidad y Transparencia para la Publicidad Institucional.

3. El 8 de diciembre de 2005, la senadora Dulce María Sauri, del PRI, presentó la Ley Federal de Comunicación Gubernamental a la Ciudadanía.

4. El 23 de octubre de 2007, el senador Carlos Sotelo y la diputada Valentina Batres, del PRD, presentaron la iniciativa de Ley que Regula la Publicidad del Estado.

5. El 1 de diciembre de 2009, el diputado Jaime Cárdenas Gracia, del PT, presentó la iniciativa que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y expide la *Ley Reglamentaria de los Artículos 6o. y 134 Constitucionales, que Regula la Publicidad del Estado*.

Además existen algunas iniciativas que proponen reformas a otras leyes relacionadas, tales como:

1. Reformas a los artículos 93, 115, 116 y 122 de la Constitución y 8o., de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, del 14 de mayo de 2007, presentada por el diputado Jacinto Gómez Pasillas, del Partido Nuevo Alianza, mediante la cual se establece la prohibición a los funcionarios de usar su imagen, nombre o voz en la publicidad relacionada con actividades de comunicación social.

2. Reformas y adiciones a la Ley de adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria presentada por el senador Graco Ramírez, del PRD, por medio de la cual se propone que la contratación de espacios en radio, televisión y medios impresos para comunicación social gubernamental sea contratada a través de licitación pública.

En resumen, los cambios necesarios para la reglamentación del artículo 134 constitucional deben contemplar tanto las necesidades que surgen en los periodos electorales como aquellas que se presentan en el manejo permanente que se le da a los tiempos del Estado en radio y televisión.

Dentro del aspecto electoral, es menester puntualizar que algunos ajustes son legales, en tanto que otros le corresponderían al IFE dentro de la misma reglamentación que el Instituto desarrolló.

Asimismo, es importante contemplar que las reformas pendientes necesarias para clarificar las lagunas y antinomias establecidas en la legislación electoral vigente deben estar publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* a más tardar el 4 de julio de 2011, en virtud de que el plazo para realizar reformas en materia electoral vence noventa días antes de que inicie el proceso electoral, esto es, 4 de octubre de 2011.

Sin duda el proceso legislativo de revisión y ajuste correspondiente deberá realizarse a la luz de la reforma constitucional citada y considerando el documento que el IFE entregó hace un año al Congreso de la Unión, un informe pormenorizado de la implementación de la reforma en 2007.

Contemplando los puntos anteriormente expuestos, el nuevo ordenamiento que surja deberá considerar:

- Los principios de transparencia, equidad e imparcialidad.
- Criterios claros de asignación de recursos.
- Reglas para el uso de los tiempos gratuitos en radio y televisión en periodos no electorales.
- Autoridad de supervisión externa (auditorías).
- Rendición de cuentas.
- Modificación a algunas restricciones reglamentarias del IFE; por ejemplo, aquellas que dotan a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión de plazos muy amplios para transmitir al aire promocionales, así como las que burocratizan en exceso, la entrega de pautas y las notificaciones de modificación.
- Permitir la acumulación de tiempos en franjas horarias para implementar nuevos formatos de comunicación política que promuevan la reflexión y que sean más consistentes y menos fugaces que el spot.
- Eliminar el trato diferenciado en radio y televisión entre coaliciones parciales y totales.
- Obligación de los medios para recepción de materiales vía satélite o a través de otro dispositivo tecnológico.
- Reforma penal electoral.
- Acotamiento a “otras” formas de publicidad indirecta o encubierta; es decir, poner fin al mercado negro de la información.
- Pautas pertinentes de transmisión y sanciones rigurosas.
- Una definición clara de las características de la publicidad gubernamental.

Todas estas precisiones tendrían como eje la responsabilidad de atender el derecho a la información de los ciudadanos y la necesidad de establecer mecanismos que permitan que el proceso electoral fluya con mayor equidad y certeza.