

REPOSITORIO ACADÉMICO DIGITAL INSTITUCIONAL

Análisis de los procesos que intervienen en el ejercicio de la publicidad oficial en México

Autor: Judith Mena Rocha

**Tesis presentada para obtener el título de:
Lic. En Ciencias de la Comunicación**

**Nombre del asesor:
Claudia Alvarez Medrano**

Este documento está disponible para su consulta en el Repositorio Académico Digital Institucional de la Universidad Vasco de Quiroga, cuyo objetivo es integrar, organizar, almacenar, preservar y difundir en formato digital la producción intelectual resultante de la actividad académica, científica e investigadora de los diferentes campus de la universidad, para beneficio de la comunidad universitaria.

Esta iniciativa está a cargo del Centro de Información y Documentación "Dr. Silvio Zavala" que lleva adelante las tareas de gestión y coordinación para la concreción de los objetivos planteados.

Esta Tesis se publica bajo licencia Creative Commons de tipo "Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada", se permite su consulta siempre y cuando se mantenga el reconocimiento de sus autores, no se haga uso comercial de las obras derivadas.





**UNIVERSIDAD
VASCO DE QUIROGA**

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA COMUNICACION

LIC. 30202 No. DE ACUERDO CLAVE: 16PSU00125

**Presenta:
Judith Mena Rocha**

**Para obtener el título de
Licenciado en Ciencias de la Comunicación**

Tesis:

**Análisis de los procesos que intervienen en el ejercicio
de la publicidad oficial en México**

hacia una Ley Federal en la materia.

Asesora:

Claudia Alvarez Medrano



005

ZAVALA

T371

Morelia, Mich. Diciembre de 2005.

**análisis de los procesos que intervienen en el
ejercicio de la publicidad oficial en México**

hacia una ley federal en la materia

judith mena rocha

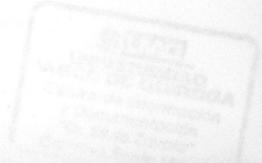
a mi familia...
...a guille, mena, natalia y donovan

a mis maestros...
... a claudia álvarez, lupita, susana y gabriel

a mis amigos...
...a rolis, edgardo, lety y martha

Índice

Introducción.....	5
capítulo uno	
las cartas sobre la mesa... construcción de la teoría.....	9
A. Las Cartas: Hacia una definición de Publicidad Oficial.....	10
1. La Publicidad Oficial como parte del Derecho a la Información.....	13
2. Características de la información pública.....	16
3. Responsabilidades morales y jurídicas.....	19
B. El juego: Información gubernamental factor preponderante en la construcción democrática.....	25
1. La Comunicación Social.....	29
2. Marketing Político.....	34
capítulo dos	
barajando los naipes... desarrollo del análisis.....	38
A. Reina de corazones: Una vieja historia de un proceso maniatado.....	40
1. Prensa y gacetillas.....	43
2. Medios Electrónicos.....	47
3. IFE y campañas electorales.....	54
4. Oficinas de Comunicación Social.....	58
B. Rey de trébol: El marco legal de la Publicidad Oficial que impera en México.....	62
1. Régimen y legislación existente.....	64
2. Propuestas en el tintero.....	74
capítulo tres	
juego de ases... perspectiva global.....	93
A. As bajo la manga: Régimen Internacional.....	94
1. Marco Jurídico.....	95
2. Autorregulación comparada.....	105
B. Tercia de Ases: Análisis Comparado.....	107
capítulo cuatro	
el ganador... conclusiones.....	110
bibliografía.....	114



Introducción

Por más de 25 años, el tema en boga en el ámbito de la comunicación a sido, por un lado, el de la reforma jurídica de los medios masivos de comunicación y por el otro, la necesidad de hacer efectivo el Derecho a la Información; es bien sabido que hasta la publicación en el Diario Oficial de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el 6 de junio de 2002, poco o casi nada se había logrado al respecto.

Pero aún quedan muchos temas en el tintero, el Derecho a la Información, como lo descubriremos en este estudio, posee muchos rubros y acotaciones. Y sí, la Ley de Acceso ha sido un triunfo jurídico para darles cabal garantía a los ciudadanos sobre el Derecho a la Información, pero que ha dejado de lado el tema de la información gubernamental que no requiere ser solicitada, información que por su carácter público debe ser develada a la sociedad aún sin ser exigida.

En este caso, nuestro objeto de estudio (o de conocimiento), responde a la observancia, de la viabilidad de los lineamientos establecidos para regular el uso y función de la publicidad oficial en nuestro país, utilizando como herramienta el *análisis de políticas públicas*¹ mexicanas, contra la comparación jurídica con países donde existe una Ley o normativa que versa sobre la materia.

Así, la primera pretensión, imprime la utilización de un método general de conocimiento, el *análisis*²; para dejar en un término posterior, la perspectiva comparada del Método Jurídico. El análisis, va de lo concreto a lo abstracto, por tanto se vale de este recurso "abstracción", términos en los que se basó este estudio.

¹ Eugene Bardach en su libro *los ocho pasos para el desarrollo de Políticas Públicas*, citado en la bibliografía de este trabajo, desarrolla una técnica de investigación que aplicada a nuestra tesis será un aporte más al método analítico que se utilizará.

² El término "Análisis", deriva del vocablo griego analysis, que significa: *disolución de un conjunto en sus partes; en su acepción gramatical: distinción y separación de un todo hasta llegar a conocer sus principios y elementos*. Citado de SANCHEZ Márquez, Rafael; *Metodología de la Ciencia del Derecho*; Edit. Porrúa; Quinta Edición, México 2001; pp. 9

Desde el contexto social de nuestra investigación, debemos tomar en cuenta a el análisis sociológico³, de tal forma que contemos con información sobre la manera de como se ha abordado el estudio, no sólo de los problemas en el plano legislativo, sino de los perfiles y tendencias de participación ciudadana en relación con los medios de comunicación y el Estado, así como en todos los sentidos de esta tríada, de operación de las empresas informativas y de organización de la practica periodística, entre otros.

De aquí parte la sistematización de nuestro trabajo de investigación, eligiendo los niveles de estudio y conocimiento en la conceptualización de la Publicidad Oficial: el conocimiento del Derecho a la Información, la democracia, la comunicación social; desarrollo de las acciones políticas publicas en el contexto mexicano: social, histórico, actual; conocimiento del contexto mundial: países con normas sobre la publicidad oficial; análisis jurídico comparado y finalmente las soluciones del caso.

Así los diversos estudios del caso, se enfocan en conocer las prácticas en el proceso de generación de información; establecimiento y creación de campañas publicitarias; la utilización de recursos económicos internos y externos, de campaña y en ejercicio público; la contratación de los servicios y diversos métodos de publicidad; la funcionalidad de los productos creados; los errores más frecuentes de los procesos, responsabilidades de los diferentes actores del proceso, entre otros derivados de los mismos; investigación de las normas jurídicas de regulación de Publicidad Oficial o Administrativa internacional, comentado y el análisis comparativo con los países que observan un régimen en la materia⁴.

³ *método que tiende a disolver una realidad social en los comportamientos, en las actitudes y las instituciones que constituyen los elementos observables* SÁNCHEZ, Op. Cit., pp. 11

⁴ El catedrático Ernesto Villanueva valida la hipótesis del derecho constitucional comparado como herramienta de importancia capital no sólo para iniciar reformas, adiciones o crear nuevas normas constitucionales, sino para comprender e interpretar en su aplicación cotidiana el sistema jurídico propio; en su ponencia: "Derecho Comparado Internacional de la Información", dictada durante el Foro Universitario para revisar el marco legal del derecho de la información, que se puede consultar en **VARIOS AUTORES**; Legislación en Comunicación; Edit. Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la H. Cámara de Diputados LVII Legislatura; 1ª. Edición, julio del 200, México D.F.; 22 pp. Donde además comenta, ejemplificando, que cabe hacer notar la influencia de la constitución Española en la producción constitucional de Colombia, Nicaragua y Paraguay, o la ascendencia

Después de la presentación de una proyección resumida de la realidad social e histórica, de nuestro problema de estudio, recurrimos a la Metodología Jurídica⁵, para el estudio concreto de las normatividades. y su contexto actual, para finalmente establecer el marco legal en el que se dan las diversas. Ahora bien, el trabajo desarrollado, se llevó a cabo dentro de los términos de un estudio descriptivo, que según Raúl Rojas Soriano⁶, debe observar un objetivo central, basado en obtener un panorama más preciso de la magnitud del problema o situación, jerarquizar los problemas, derivar elementos de juicio para estructurar políticas o estrategias operativas, conocer las variables que se asocian y señalar los lineamientos para la prueba de las hipótesis, que se puntualizan a continuación:

Si las actuales reglamentaciones de la Publicidad Oficial y la Comunicación Social cubren las expectativas de este proceso social, entonces una legislación sobre la Publicidad Oficial no es necesaria.

Si las actuales reglamentaciones de la Publicidad Oficial y la Comunicación Social no garantizan a la sociedad una claridad del proceso, entonces habrá bases sólidas para la creación de una Ley de Publicidad Oficial.

En resumidas cuentas, podemos decir que este trabajo profesional tiene por objetivo general basarse en una observación y categorización del ejercicio de la publicidad de orden oficial y su marco jurídico, para evaluar la factibilidad de dichos procesos versus una legislación federal.

constitucional de Portugal en las Constituciones de Brasil y Cabo Verde, especialmente en el campo del tratamiento constitucional de las libertades informativas.

⁵ *La Metodología Jurídica es aquella rama de la Metodología que tiene por fin investigar una solución jurídica, es decir, una solución justa ante un problema concreto surgido de la realidad social e histórica.* Citado de VILLORO Tozcano, Miguel; *Metodología del trabajo jurídico. Técnicas del seminario de derecho*; Edit. Limusa / Noriega Editores; pp. 97.

⁶ ROJAS Soriano, Raúl; *Guía para realizar investigaciones sociales*; Edit. Plaza y Valdés Editores; 34a. Edición, México 2001; pp. 42.

Y como perspectivas particulares, el conocer y delimitar las características y elementos implicados en los procesos oficiales de generación de publicidad en nuestro país y los antecedentes históricos del fenómeno y su contexto actual; para finalmente establecer el marco legal en el que se dan las diversas manifestaciones de la Publicidad de carácter Oficial, en nuestro país, a fin de comprobar su eficacia o construir nuevas pautas para la posible existencia de una Ley específica en la materia.

Esto quiere decir, que al concluir debemos respondernos el ¿porqué y para qué es importante establecer procedimientos y mecanismos que garanticen a la sociedad que el recurso destinado a publicidad de carácter oficial, responda a necesidades de verdadera comunicación social?, así como si ¿Realmente es necesaria una Ley Federal de transparencia y equidad de la Publicidad Oficial, o es suficiente las reglamentaciones existentes en la materia?

Dejando del Derecho a la información, la publicidad oficial posee una naturaleza normativa, que va en razón jurídica o moral el hombre debe observar en la búsqueda histórica por mantener el orden social de sus conformados, ha sido la importancia que conlleva dicho finamiento y la problemática, de que siendo un deber del gobierno deba éste de ser cumplido, es decir, quién lo deba cumplir o hacer cumplir.

Transponiendo el término estricto de publicidad oficial hacia el ejercicio práctico y su aplicación social, se observarán los factores que interfieren en el mecanismo de hacer pública la información gubernamental, así como el análisis y comprensión de los términos contemplados dentro del tema a discusión.

Finalmente, descubriremos la publicidad oficial como parte fundamental de los contenidos de la comunicación social, que en contrapunto al acceso a la información conforman los dos ejes fundamentales en el trabajo de los departamentos, coordinaciones y direcciones generales de comunicación social de los municipios, estados y de la federación en nuestro territorio.

Las bases fundamentales de la Publicidad Oficial

Al entrar a una biblioteca, aún que esta sea especializada, nos daremos cuenta de que son muy pocos los libros y textos que abordan algún tema sobre publicidad oficial, ahora bien, encontrar algún ejemplar abocado al estudio concreto del tema resultará toda una odisea.

Esta es quizá la primera problemática a la que se enfrentó la investigación, el definir y acotar el tema de estudio, es decir, el poner las cartas sobre la mesa. Para ello, en el presente capítulo, se concretó el término de *Publicidad Oficial* y se analizó su origen legal, en el entendido de que dicha acepción representa un derecho social establecido universalmente como Derecho a la Información.

Devenida del Derecho a la Información, la publicidad oficial posee una naturaleza normativa, que ya en razón jurídica o moral el hombre debe observar en la búsqueda histórica por mantener el orden social de sus conglomerados; he ahí la importancia que conlleva dicho lineamiento y la problemática, de que siendo un deber del gobierno deba éste de ser cumplido, es decir, quién lo debe cumplir o hacer cumplir.

Transpolando el término estricto de publicidad oficial hacia el ejercicio práctico y su aplicación social, se observarán los factores que interfieren en el mecanismo de hacer pública la información gubernamental, así como el análisis y comprensión de los términos contemplados dentro del tema a discusión.

Finalmente, descubriremos la publicidad oficial como parte fundamental de los contenidos de la comunicación social, que en contrapunto al acceso a la información conforman los dos ejes fundamentales en el trabajo de los departamentos, coordinaciones y direcciones generales de comunicación social de los municipios, estados y de la federación en nuestro territorio.

A. Las Cartas

Hacia una definición de Publicidad Oficial

El término de Publicidad Oficial es una acepción reciente dentro del campo de estudio de la comunicación, de hecho, la mayoría de los libros de publicidad no contemplan el término como tal, asignándole otros nombres como *Publicidad Institucional*, *Publicidad Social* e incluso, como anteriormente se le conocía, *Propaganda*⁷. Para fines de nuestro estudio, definiremos y estableceremos el concepto de Publicidad Oficial, utilizado por las iniciativas y normas, jurídicas y deontológicas, que versan en la materia.

La publicidad ha existido desde el inicio de la historia del hombre en la tierra, pues se han encontrado diversas expresiones con patrones publicitarios de pinturas y grabados que datan de épocas remotas⁸. En nuestro propio continente, durante la época prehispánica, ya se daban ciertas manifestaciones de los procesos de promoción o de publicidad, en las diversas culturas que se desarrollaron a lo largo y ancho de nuestro país en nuestras diversas etnias.

El término publicidad, de acuerdo con la Real Academia Española, *deriva de público (publicus), el cual tiene dos acepciones relativas al desarrollo de esta figura, la primera, como aquella calidad o estado de público, es decir, notorio, visto o sabido por todos. Mientras que la segunda acepción, hace referencia al conjunto de medios que se emplean para divulgar o extender la noticia de las cosas o de los hechos*⁹.

⁷ Si bien existe discusión teórica entre publicidad y propaganda, algunos autores hacen divisiones en términos de que la propaganda se dirige más a aspectos sociales, mientras la publicidad, más a aspectos comerciales, otros establecen diferencias entre mercadotecnia social o comercial, actualmente la división entre publicidad y propaganda a tendido a desaparecer al establecer terminologías de la mercadotecnia.

⁸ *El primer signo de publicidad que se conoce fue una serie de vivencias de una tribu de la época prehistórica. Escribían dibujos y representaciones en las cuevas, incluso la voz pudo ser uno de los primeros instrumentos para comunicar tradiciones a los herederos y habitantes de otras tribus [...] Aquí nacieron los primeros anuncios publicitarios físicos. El más antiguo fue hallado en Tebas, hoy expuesto en el Museo Británico de Londres, y tiene una antigüedad de 1000 años antes de Cristo. Lo mandó hacer un tejedor y en realidad era un anuncio por palabras, ya que describe a una persona que ha huido de su puesto. La parte más publicitaria viene al final, cuando dice: "las mejores telas..."*. Citado de la página web: *Historia de la publicidad* <http://www.terra.es/personal/rekello/histpubli.htm>

⁹ Definición tomada del *Diccionario General de Bibliotecas* de la H. Cámara de Diputados; En: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20p.htm#a56>.

Ahora bien, conozcamos una acepción menos ortodoxa, que nos dice que la publicidad es *cualquier forma pagada de comunicación no personal a través de los medios masivos y acerca de un producto por un patrocinador identificado [... que puede ser...] una organización no lucrativa, un candidato político, una compañía o un individuo [...] difiere de las noticias y de la promoción en que un patrocinador identificado paga por el mensaje en los medios [... y ...] se usa cuando los patrocinadores quieren comunicarse con cierto número de personas a quienes no se puede llegar en forma económica y efectiva de manera personal*¹⁰.

Teniendo ya la noción de *Publicidad*, conozcamos ahora las características de la misma, con la finalidad de ampliar la imagen conceptual del término; para ello recurriremos al autor González Roldan¹¹, ya que él basa su aseveración en el teórico por excelencia de la publicidad, Eulalio Ferrer. *El habla de que la publicidad deber ser "propositiva", no "impositiva"; debe de ser sugerente, no obligatoria; debe de ser promotora, no comprometedora; innovadora y orientadora; y yo le añadiría algo, que tiene hoy en día más que nunca vigencia: debe de acompañarse de un alto compromiso social.*

Entonces tenemos establecidas como principales características de la publicidad, que esta debe de ser: propositiva, es decir, debe expresar un objetivo informativo deliberadamente planeado; sugerente, por que debe de poner de manifiesto su objetivo a toda persona que entre en contacto con el producto publicitario tratando de convertirse en un lenguaje común; promotora, ya que debe desencadenar una reacción en la persona ante el mensaje, que motive a una retroalimentación para con ello cerrar el círculo de la comunicación; innovadora, al lograr una transformación en el receptor; orientadora y comprometida socialmente, ya que es un derecho de la sociedad que conlleva implícito una obligación –en nuestro tema en particular, gubernamental- cuya finalidad es la de contribuir al orden y bienestar social.

¹⁰ Definición tomada de: SOHOELL Y GULTINAN; Mercadotecnia. Conceptos y Prácticas Modernas; Edit. Prentice Hall; Tercera Edición, México 1991; 520 pp.

¹¹ GONZALEZ Roldan, Jesús Felipe; *Normatividad de la Publicidad*; En: Memorias del Seminario "Normatividad de la comunicación en México"; Edit. Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la LVIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados; México 2001; 159 pp.

Por otro lado, nos referiremos a la industria publicitaria y diremos que la industria publicitaria se basa en la divulgación de productos y servicios, aprovechando las diferentes gamas que puede tener la publicidad; esta industria es un sector muy importante de la economía de nuestro país. La mayor parte de las radiodifusoras privadas, así como la industria televisiva y la prensa se mantiene gracias a la publicidad, de ahí que dediquen los mejores espacios informativos para los patrocinadores que más pagan y que existan diversas tarifas, con costos estratosféricos, para anunciarse en los horarios que captan más público.

Regresando al objetivo, estableceremos la conjetura de que el gobierno tiene en su presupuesto anual una partida para publicidad, que debe ser usada para los gastos en esa materia, asociados a sus tareas sustantivas. Con esos fondos inserta información en los diarios sobre los requisitos y calendarios de inscripción en el sistema educativo y difunde orientaciones a la población para prevenir las enfermedades infecciosas; así como contenidos y operación de los diversos programas con los que trabajan sus dependencias. Ahora, bien, las actividades y gastos publicitarios deben ser útiles para cumplir las funciones públicas.

Así definiremos a la Publicidad Oficial como *el acto de comunicación pagada a través del ejercicio fiscal de cualquier entidad de la administración pública, instituciones paraestatales u ong's identificados como tal y difundida en los medios masivos*. Cabe mencionar que el vocablo también es utilizado con locuciones como el de publicidad gubernamental, por el hecho de ser el gobierno el encargado de proveerla; mercadotecnia social, al considerar a la publicidad como parte de la mercadotecnia y la oficialidad del deber como acción social y comunicación política¹²; entre otros.

¹² Definiciones tomadas de la ponencia *Derecho y Superficie Internacional de la Información*, dictada por el Dr. Ernesto Villarreal, durante el Foro Universitario para revisar el marco legal del derecho de la información, que se puede consultar en: VARNIS AUTOMEN; *Legislación en Comunicación*, Edit. Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la II. Cámara de Diputados LVII Legislatura; P. 19 pp. Es importante saber distinguir entre Derecho "de la" y "a la"

¹² Se puede consultar la terminología y acepciones relacionadas en: FERNÁNDEZ Collado, Carlos; *Comunicación Política*; En: *La Comunicación Humana, en el mundo contemporáneo*; Capítulo Once; Edit. Mc Graw Hill; México, 2001; 311-335 pp.

1. La Publicidad Oficial como parte del Derecho a la Información

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

El Derecho a la información es una de las representaciones jurídicas manifiesta en el Derecho de la información, cuya ciencia tiene por objeto de estudio el conjunto de normas jurídicas que regulan los alcances y los límites de las libertades de expresión e información por cualquier medio; así, entendamos como Derecho a la información, la posibilidad jurídica de que los individuos tengan acceso a información de interés público, fundamentalmente aquella derivada de los poderes públicos¹³.

El Derecho a la Información, es una disciplina relativamente nueva, nacida el 10 de diciembre de 1948, del artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que dispone la prerrogativa de que:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión¹⁴.

Así, encontramos que la libertad de expresión no sólo es la exposición de las ideas, sino también conlleva implícito el derecho a ser receptor tanto activo como pasivo de la información, la norma es clara al otorgar el canon de la búsqueda y recepción de la información. Este derecho se satisface a través de la libertad de expresión y la libertad de información.

Ahora bien, vallamos más adelante en la historia, al 16 de diciembre de 1966, cuando la libertad de Información es ratificada por el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al establecer los siguientes preceptos:

Como se puede ver, en estas disposiciones legales se encuentran definidas en

¹³ Definiciones tomadas de la ponencia *Derecho Comparado Internacional de la Información*, dictada por el Dr. Ernesto Villanueva, durante el Foro Universitario para revisar el marco legal del derecho de la información, que se puede consultar en **VARIOS AUTORES**; *Legislación en Comunicación*; Edit. Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la H. Cámara de Diputados LVII Legislatura; 1ª. Edición, julio del 2000, México D.F.; 19 pp. Es importante saber distinguir entre Derecho “de la” y “a la” información, ya que la diferencia no es sólo gramatical.

¹⁴ Citado de la versión digital de la Declaración Universal de los Derecho Humanos; En: <http://www.un.org/spanish/aboutun /hrights.htm>

1. *Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.*
2. *Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*
3. *El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:*
 - a) *Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;*
 - b) *La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas¹⁵.*

A México llegó tarde el Derecho a la Información, apareció el 6 de octubre de 1977, en una adición que se le hizo al artículo 6° Constitucional *...el derecho a la información será garantizado por el Estado*, y que por más de 25 años a desatado la polémica de los diversos sectores¹⁶.

Los artículos 6 y 7 constitucionales establecen en qué consiste la libertad de información y cómo se ejerce. Estas disposiciones constitucionales señalan que la manifestación de las ideas no debe tener más límites que la afectación de los derechos de los terceros y que ninguna ley puede establecer censura en nuestro país. En el caso de los medios electrónicos, el artículo 58 de la Ley Federal de Radio y Televisión señala que:

El derecho de información, de expresión y de recepción mediante la radio y la televisión es libre, y consecuentemente no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, ni de limitación alguna ni censura previa y se ejercerá en los términos de la Constitución y de las leyes.

Como se puede ver, en estas disposiciones legales se encuentran definidas en nuestra legislación lo que es libertad de información y garantizado su pleno

¹⁵ Citado de la versión digital del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; En: http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm

¹⁶ Vid. **2. Propuestas en el tintero**; del capítulo dos, inciso B. El marco legal de la Publicidad Oficial que impera en México.

ejercicio, sin embargo, esto no quiere decir que el tema –que es tan amplio, se encuentre acotado en cada una de sus vertientes. En la Constitución y en la legislación específica aplicable a los medios electrónicos –y sólo a ellos, se nombran, más no se precisan, limitaciones al ejercicio de la libertad de información; que no son otra cosa que las normas que rigen al sentido común y a la seguridad jurídica de las personas e instituciones.

Bajo estos antecedentes, entendamos al Derecho de Información como la libertad fundamental de todo individuo a recibir, investigar y difundir hechos dotados de trascendencia pública a través de los diversos medios de comunicación social a su alcance y reconozcámoslo como un derecho bivalente que nos ofrece las libertades de recibir y difundir información.

a) Derecho a recibir información

El derecho que los individuos tienen a recibir información de interés social y cuya base es fundamental para la generación de la opinión pública, es uno de los beneficios obtenidos de la libertad de información y que en el ejercicio práctico llevan a la conformación democrática de un estado de derecho. Nos referimos a un derecho que requiere de ejercer paralelamente un deber tanto activo como pasivo del Estado; activo porque debe desenvolver acciones destinadas a evitar que intereses económicos o políticos impidan la libre recepción de la información y a la vez pasivo, ya que tiene que tratar de no crear reglas que impidan o bien que dificulten o anulen la libre recepción de la información de interés público.

b) Derecho a difundir información

Por otro lado, se encuentra el derecho de los individuos a difundir información de carácter noticioso y que también se encuentra requerido por la libertad de información. Este se extiende como requisito para que exista la sociedad civil en la que se recae la labor de conformar un Estado democrático apegado a derecho. Esta figura jurídica guarda una naturaleza activa en la medida en que se brinda al titular del derecho, que al amparo de la protección constitucional



otorga la posibilidad de acceder a las fuentes de información de interés público. Para que ello sea posible el Estado tiene un deber esencialmente activo en tanto debe llevar a cabo las acciones imperiosas para poner a disposición general los datos, documento e informaciones de interés público.

2. Características de la información pública.

La primera pregunta, obvia, que nos surge es ¿qué es el interés público? Y para contestar a ello diré que en una perspectiva inicial, se podría considerar como los datos que sirven al ciudadano para la toma de decisiones en un Estado democrático de derecho¹⁷ y como ejemplo de ello diremos que es de interés público conocer los nombres, curriculum's y propuestas de campaña de los candidatos a un puesto de elección popular; que es de interés público conocer la organización y a las personas que integran la administración pública del lugar donde vivimos; que es de interés público conocer los planes y programas de gobierno; que es de interés público saber cuales de estos planes y programas no cumplieron sus objetivos al termino del periodo administrativo que los propuso, o bien de cuales si lo hicieron.

El interés de la sociedad por mantenerse informado de lo que sucede a su alrededor, establece pautas concretas sobre lo que una persona debe o no debe saber del contexto social en el que habita, de tal forma que le permita seguir conviviendo en armonía dentro de su sociedad. Para ello deberemos definir los términos legales y jurídicos sobre lo que se comprende y no en la información que se considera como reservada y la que se le nombra como confidencial.

¹⁷ Si se desea tener más información al respecto se puede consultar a VILLANUEVA Villanueva, Ernesto; *Las filtraciones*; En: Revista Proceso, No. 1342, 21 de julio de 2002; 58 pp.

a) información reservada

Si bien es cierto que la base legal es que el derecho de acceso a la información pública es la regla general, y que existe cierta información que el gobierno hace pública aún sin ser solicitada (siendo este el tema investigado pendiente a regular) también lo es que se halla una ración informativa que, por excepción, podrá legalmente ser clasificada como información reservada, cuando se trate de asuntos que afecten a intereses colectivos y de terceros, o confidencial, si se trata de los datos personales de los particulares y de los servidores públicos que no tiene trascendencia pública, para una mayor información a continuación enumeraremos¹⁸ algunos de los casos expresos en legislaciones o normativas vigentes en la República.

La información se considera como reservada cuando su difusión:

- o comprometa la seguridad nacional, pública y/o la defensa nacional.
- o menoscabe la conducción de negociaciones internacionales y/o la conducción de las relaciones internacionales.
- o dañe la estabilidad financiera económica y/o monetaria del país.
- o ponga en riesgo la vida, seguridad y/o salud de cualquier persona.
- o cause serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención de los delitos, persecución de los delitos, impartición de la justicia, recaudación de las contribuciones, operaciones de control migratorio, estrategias procesales en procesos judiciales que no hayan causado estado, y a las estrategias procesales en procesos administrativos mientras las resoluciones no hayan causado estado.
- o que afecten su intimidad.

¹⁸ La lista de información que se considera como reservada, fue tomada de la publicidad elaborada por el CIDE (Centro de Investigación de Docencia Educativa) para el Acceso a la Información Pública, tomada de las *Recomendaciones para la Identificación de Información Reservada o Confidencial por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal*. Contacto CIDE: unidad.enlace@cide.edu.

- o la que por disposición expresa de una ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial; los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario, bursátil u otro considerado como tal por una disposición legal.
- o la entregada con carácter confidencial por otros estados y/o por organismos internacionales; las averiguaciones previas.
- o los expedientes judiciales en tanto no hayan causado estado.
- o los expedientes de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado.
- o los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva.
- o la que contenga opiniones que formen parte de proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no sea adoptada la decisión definitiva.
- o la que contenga recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no sea adoptada la decisión definitiva.

b) información confidencial

Se considera como información confidencial a la entregada con tal carácter por los particulares; los datos personales de una persona física identificada o identificable relativos a origen étnico o racial, características emocionales, vida afectiva, vida familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología, opinión política, creencia o convicción religiosa, creencia o convicción filosófica, estado de salud física, estado de salud mental, preferencia sexual y otras análogas que afecten su intimidad.

No se considera confidencial a toda información que se encuentra en registros públicos o en fuentes de acceso al público; que cuente con el consentimiento expreso, por escrito o medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información que contenga datos personales; necesaria para

finés estadísticos, científicos o de interés general prevista en la ley, en donde no pueda asociarse con individuos en lo específico; que se transmita entre las dependencias y entidades, siempre y cuando los datos se utilicen para el ejercicio de sus atribuciones; sujeta a una orden judicial; relacionada con el otorgamiento de estímulos, apoyos, subsidios y recursos públicos; necesaria para el otorgamiento de concesiones, autorizaciones y permisos; así como la excluida del carácter de confidencial por disposición legal.

Así, la información pública deberá ser toda aquella que no sea considerada dentro de los parámetros de la información reservada o confidencial, que no dañe el orden social y que no exponga a ningún miembro de la misma.

3. Responsabilidades morales y jurídicas

Después de haber discernido sobre la libertad de información anteriormente, retoquemos la temática de este derecho universal con uno de los instrumentos normativos que devienen de ella. Se trata del derecho conjunto que tenemos como parte de una sociedad civil a ser informados, si bien se debe tener acceso a los documentos en poder de entidades públicas¹⁹, es cierto que también y sin petición expresa o solicitud de un individuo, este debe ser enterado de las decisiones que toman sus dirigentes a su nombre o bien de las acciones que estos realizan y que repercuten directa o indirectamente en su persona.

Recordemos que las autoridades de la nación son representantes legalmente instaurados de todos y cada uno de los ciudadanos del país, así deberán responder moralmente ante quienes han dado un voto para que ellos fueran parte de una administración pública, que más que derechos deben saber que

¹⁹ Se puede tener más información sobre el Derecho de acceso a los documentos en poder de entidades públicas en VILLANUEVA Villanueva, Ernesto; *Derecho Comparado de la Información*; Edit. Universidad Iberoamericana y la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la H. Cámara de Diputados LVII Legislatura; México 1998; 541 pp.

obtienen obligaciones imprescindibles para que la vida social marche por buen curso.

Aquí abramos un paréntesis en el tema a desarrollar para recordar la anécdota ocurrida con el responsable de Comunicación Social de la Presidencia de la República en el sexenio de Ernesto Zedillo²⁰, quien difunde un mensaje social en un sentido alentador y poco después como responsable de una entidad paraestatal, diseña un mensaje opuesto; este hecho nos da visión de la importancia del tema ético y de la cuestionante de si realmente el fin justifica los medios.

Como el ejemplo anterior se pueden citar innumerables campañas tanto de instituciones públicas, como de organismos estatales y paraestatales; ya sean campañas que distorsionan o atentan contra el orden y buen estado social, o bien, mensajes falsos o que tergiversan la información que es de interés público.

La realidad es que así como el gobierno compra vacunas para los niños y pizarrones para las escuelas, debe comprar espacios en los medios para informar. El gobierno debe comprar medicinas y uniformes de mayor calidad, menor precio y mejores servicios. El funcionario que compra con base en otros criterios incurre en responsabilidades y debe ser sancionado por la Contraloría, he aquí que esa responsabilidad ética se convierte también en un deber jurídico.

²⁰ En la época de 95, cuando vino la crisis económica, el entonces Presidente Zedillo, hablaba de que como sociedad teníamos que poner más esfuerzo, más empeño, trabajar más, para salir de la crisis; su vocero en ese entonces era el Licenciado Carlos Salomón Cámara; posteriormente, al poco tiempo, él pasa a la Dirección de la Lotería Nacional, y cuando le toca ser el responsable de la Lotería Nacional, saca una de las peores campañas en contra del mensaje Presidencial, durante la época de las Olimpiadas, 1996, saca un comercial que decía: "cuatro años de prepararte, de poner todo tu esfuerzo y empeño de dedicar horas al entrenamiento, de dejar familia, novia, etcétera, para ganar una simple medallita, en cambio yo, con mi billetito, todo el oro del mundo", finalmente el mensaje pudo haber sido exitoso para vender billetes de lotería, pero desgraciadamente, afectaba de manera importante los valores sociales, que en ese momento predominaba Tomada de la conferencia dictada el Dr. Jesús Felipe González Roldán y citada en la recopilación publicada En: **VARIOS AUTORES; Legislación en Comunicación**; Edit. Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la H. Cámara de Diputados LVII Legislatura; 1ª. Edición, julio del 2000, México D.F.; 160 pp.

Pues con ese mismo principio debe racionalizar la compra de los espacios de publicidad y si no lo hace violará una norma expresa y usará indebidamente los recursos públicos que le son confiados para ese fin. Debe anunciarse en los medios que realmente circulan entre la población a la que necesita dirigir cada mensaje en particular; no más.

Como vemos, el tema es sin duda, un tema interesante, es una cuestión de derecho, ética y autorregulación. Indudablemente en el campo de la autorregulación no forma parte o no necesariamente forma parte en lo que es el derecho. Me gustaría puntualizar, las divergencias obvias entre derecho y ética; así diré que al referirnos al derecho, hablamos de normas vinculantes, de normas obligatorias que tienen como característica la coercibilidad del Estado. Es decir, son normas en donde si un sujeto obligado no está dispuesto a cumplir, existe el poder público para obligarlo a cumplir con esas normas.

Así que, las normas jurídicas regulan las conductas sociales que nos permitirán en forma mínima mantener la convivencia armónica del conglomerado, ya que estas contribuyen a resguardar un estado de Derecho en contra parte a lo que pudiera ser un Estado de naturaleza anárquico. Sin embargo, el derecho regula lo mínimo, reglamenta sólo aquello que nos permita tener la posibilidad de que cada uno desarrolle el proyecto de vida que deseé.

En cuanto a la cuestión ética, tendremos que someterla al ámbito y ejercicio de la libertad. En el campo de la libertad, se coloca la parte de la ética y en particular la ética aplicada al campo de la comunicación o el periodismo se define como deontología²¹, es decir, serían las normas éticas aplicadas a una actividad profesional, en este sentido, el campo de la comunicación. La comunicación y cualquier ejercicio de libertad no deberá estar sujeto por ningún motivo a una ética teológica, que justifique un fin particular, de cualquier forma nos estaríamos refiriendo a que el fin último responde a un interés social y no al de particulares o al del informador.

²¹ deontologismo (de deon –ontos: lo debido). **RODRÍGUEZ Dupla, Leonardo**; Ética periodística y debate teleologismo deontologismo; Éticas del Periodismo; 176 pp.

Entonces, después de este apunte entre derecho y ética, nos disponemos a trabajar sobre el campo de la ética, donde se desarrolla la autorregulación.

Establezcamos como concepto de autorregulación informativa, la idea de *un sistema voluntario de reglas de conducta ética del trabajo periodístico, susceptibles de ser exigidas por la sociedad, es decir, es un sistema a través del cual el gremio periodístico, de manera organizada, bien dueños de empresas informativas, bien periodistas, deciden crear no sólo un código deontológico, que vendría siendo algo así como una especie de ley interna, sino también un órgano de aplicación de ese código*²².

Para poder hablar de ventajas y desventajas insertas tanto en la autorregulación como en la regulación jurídica, prestemos atención a la máxima del catedrático y experto en el tema, Ernesto Villanueva, que nos dice que mientras la regulación jurídica establece los mínimos, la regulación ética establece los máximos; es decir, el campo del derecho se va a lo general, masifica, y la ética trata de ir a lo particular, toca el interés personal. Una ventaja ética, es que recrea un sistema que no cuesta y que además es bastante rápido en contraposición al jurídico que interfiere abogados, jueces e instancias especiales que retardan su proceso.

Por el lado de la autorregulación, tenemos también un sistema interno, bien, *un sistema de autorregulación interna que funciona dentro de cada medio y que voluntariamente decide asumir esto a través de lo que se denomina el Estatuto de Redacción, que establece o que administra un código de ética y a través de un Comité de Redacción donde participan representantes de los propios periodistas, y donde a través de ello regulan también, en menor medida si bien un Consejo de Prensa*²³.

²² VILLANUEVA Villanueva, Ernesto; Filtraciones; En: Revista Proceso, No. 1342, 21 de julio de 2002; Pág. 58.

²³ Regularmente los periódicos o los medios tienen como finalidad obedecer al interés del público, porque el público es quien compra los periódicos o lee las noticias o las escucha, y por otro lado se encuentra presente los intereses del financiamiento privado. Sin embargo, el financiamiento privado está subordinado evidentemente al impacto en la Opinión Pública. Entonces, estos dos valores que son los que determinan justamente esta credibilidad: venta de ejemplares y venta de publicidad. Son pues estos puntos los que teóricamente deberán marcar el código deontológico de la empresa.

Ahora bien, pasemos de lo teórico a la praxis, para ello analizaremos dos terminologías comunes que se contraponen a regímenes morales y jurídicos en los mecanismos que se utilizan en la publicidad de carácter oficial. Ellos son las filtraciones de información y la otra la constituye una teoría interesante, llamada *el poder invisible*.

- o **Filtraciones**

Del catálogo sobre información reservada, así como de información considerada como confidencial, expuestos en el tema anterior, en determinados casos se puede llegar a utilizar la información o documentación como datos filtrados o contrabandeados por los servidores públicos y demás personas comprometidos a mantenerla en secreto, bajo el alegato que es de interés público; sin embargo, nunca el interés público deberá ser concebido bajo el morbo; la información que sea de interés a una sociedad deberá ser la que la beneficie, no la que la afecte o altere el orden social.

Las filtraciones de información y documentos por parte del sector público a la prensa y demás medios se han convertido en una situación rutinaria y aquí tendríamos que preguntarnos un primer término si es ético y en segundo, si es legal que los periodistas difundan dichas filtraciones. Este hecho ético y legalmente, no constituye violación alguna a este tipo de normas, ya que no existe precepto que penalice o contravenga la ejecución de dichas acciones.

La filtración de documentos implica riesgos, retos y eventuales perjuicios para la propia sociedad y para la credibilidad de los medios y de los periodistas. Hay de documentos a documentos por eso debe evaluarse si el interés público amerita su publicación o difusión y si efectivamente el derecho a saber prima sobre otros bienes jurídicos protegidos. Es cierto que en ocasiones la clasificación de información pudo haberse efectuado de manera equivocada, pero en otras no, y realmente busca cuidar un interés legítimo que explica que temporalmente se encuentre en secrecía. Debe en

todo caso existir un manejo crítico de los documentos filtrados, de modo que efectivamente se sirva al interés público.

○ El Poder invisible

Por otro lado, si el que tiene la facultad para elegir cual es la información que se deberá restringir con el carácter de reservada, es el propio gobierno, entonces, como se garantiza que la información de interés público no vaya a ser catalogada como de reservada por servir a intereses del poder, he aquí donde defenderemos la razón de normar el control que tiene el gobierno sobre dicha situación y demosle certidumbre al pueblo.

Nos dice Niceto Blázquez que *la manipulación de las informaciones y las prácticas persuasivas más comprometedoras de la libertad personal campean en el ámbito de la publicidad y de las relaciones públicas, gozando de una aceptación que raya en la sumisión placentera y condescendiente. La verdad informativa tiende a ser considerada pura y simplemente como un producto de consumo regulado por las leyes del mercado libre y competitivo. La rentabilidad económica en función de la oferta y la demanda se impone, en la profesión informativa, incluso como una nueva mentalidad*²⁴.

No encuentro mejor forma de explicar los procesos contraídos en lo que llamamos *poder invisible* que la forma como la presenta la cita anterior.

²⁴BLÁZQUEZ, Niceto; *Por qué ética de la información*, Capítulo I; En: El desafío ético de la información; Edit. Edibesa; Madrid, 2000; 13 pp.

B. El juego de la información gubernamental factor preponderante en la construcción democrática

Para hablar de la relación entre poder, medios y democracia debemos empezar por saber que el papel sociopolítico de los medios masivos de comunicación y su posible aporte a la construcción democrática del país, encuentra sus raíces en la discusión pública y la libre expresión y tránsito de las ideas, producto de la experiencia histórica del *Ágora*²⁵ de los griegos. *La supervivencia y fortalecimiento de una democracia radica en el desarrollo de ciudadanos libres y capaces de comprender su realidad y tomar decisiones colectivas, para lo cual se precisa de un valioso nutriente social: información*²⁶.

Ahora bien, en el tema que nos acota *la democracia implica la expresión de la pluralidad social y política, asegurando que el concepto democracia puede comenzar a perfilar su sentido medular a partir del establecimiento de pautas o normas jurídicas*²⁷.

Esta clara postura, es la que tomaremos y defenderemos para llegar a la conclusión de que la información gubernamental legalmente establecida es un factor preponderante en la construcción de la democracia y por tanto una necesidad imprescindible como parte del rumbo histórico al cual se perfilan los acontecimientos del país. Una transición democrática no puede pensarse sin un replanteamiento jurídico del quehacer político-social y su relación con los medios masivos de comunicación.

²⁵ El *ágora* era el punto de reunión griego donde se tomaban libremente sus propias decisiones, después de haber escuchado los diversos puntos de vista de los oradores.

²⁶ MARTÍNEZ, Omar Raúl; *Periodismos*; En: *Revista Mexicana de Comunicación*; Año XV, No. 77, sep-oct 2002; 7 y 52 pp.

²⁷ Punto de vista tomado de las coordenadas mínimas para la reflexión de MARTÍNEZ, Omar Raúl; *Leyes, medios y democracia*; En: *Revista Mexicana de Comunicación*; Año XVII, No. 90, dic de 2004-ene de 2005; pp. 7 y 8.



La democracia, nos dice Omar Raúl Martínez en su artículo sobre "Leyes, medios y democracia", *pasa por el derecho a la información [...] pero también pasa por el rompimiento de la discrecionalidad y favores mutuos entre gobierno y empresarios de los medios...* por tanto diremos (parafraseando a nuestro autor en turno) que la democracia pasa por la reglamentación de la publicidad oficial.

Para validar la postura anterior y la de la propia tesis, debo hacer reflexión sobre el planteamiento de Kant respecto del tema y a su comentarista Norberto Bobbio²⁸ el cuál refiere a las preguntas kantianas siguientes: *¿qué Estado podría declarar públicamente, en el mismo momento en el que estipula un tratado internacional, que no lo respetará?, ¿qué funcionario puede declarar en público que utilizará el dinero del pueblo para intereses privados?* Sobre estos planteamientos expresados en la obra de la *Paz perpetua*, recae la consigna del principio fundamental de que los hechos que se relacionan con otras personas deben de ser públicos, de lo contrario serán injustos.

El servicio que los medios prestan a la democracia sea indispensable regular el A lo que nuestro analista contesta, que de dicho planteamiento, *deriva la obligación que la publicidad de los actos gubernamentales es importante [...] es un expediente -nos dice, que permite distinguir lo que es lícito de lo que es ilícito.* En esta afirmación se toma a la publicidad como un medio de control democrático, del pueblo sobre el poder gobernante para poder juzgar los actos realizados por este y valorar su función en relación a si lo que hace esta bien o mal hecho.

Ahora bien, estamos en una época en la cual el avance de las tecnologías en el campo de la comunicación facilitó la efectividad de la misma, sin embargo, las hace más costosas y por lo tanto inaccesibles de unos y más accesibles a los que más poder económico o político tienen.

²⁸ En el libro **BOBBIO, Norberto**; *El futuro de la democracia*; Edit. Fondo de Cultura Económica; Tercera edición, 2001; 37 pp. *Los transiciones intermedias*; En: *Revista Mexicana de Comunicación*; Año XV, No. 76, julio-agosto de 2002; 49-51 pp.

Existe una transformación en la situación política del país, quizá podamos intuir que a partir del 2 de julio del 2000, día en que se estableció la alternancia en el gobierno federal. Los votos de los mexicanos, por primera vez fueron voz de miles de personas, que después de haber sido convocados por una exitosa campaña publicitaria llegaron a las urnas para encontrarse de cara a un hecho basado en los principios de la democracia.

Tenemos pues, un momento idóneo en la vida del México que busca la democracia con reglas claras, así como un Estado de Derecho garantizado por las normas jurídicas y el conjunto de acciones de los poderes que conforman la República.

La Ley de Acceso a la Información, ha surgido como una respuesta a dicha demanda social, que por otro lado abre las puertas para legislar en la materia que queda pendiente; es aquí donde cabe la afirmación que resume todo lo que hemos estado hablando, expresando que *para el aseguramiento del servicio que los medios prestan a la democracia sea indispensable regular el mercado, propiciando la democratización de los medios mediante la ampliación de la pluralidad*²⁹.

Por otro lado existen antiguos problemas, que con el desarrollo social y mundial han adaptado sus viejas artimañas al contexto actual, tal es el caso del llamado marketing político, los viejos subsidios ahora en forma de publicidad pagada, los tiempos oficiales y el caso tan grave del abandono de los medios de carácter público; todo ello negándose ante la libre expresión de la soberanía.

La Ley puede convertirse en una herramienta para establecer criterios, montos, porcentajes y destinos de los recursos públicos que son asignados a los medios de comunicación, como sucede en diversas partes de los países

²⁹ SANTIAGO Castillo, Javier; Dos transiciones interminables; En: Revista Mexicana de Comunicación; Año XV, No. 76, julio-agosto de 2002; 49-51 pp.

desarrollados ¿Qué justificaría una ley de esta naturaleza?³⁰ Puede ser la primera interrogante que habría que despejar con varias respuestas:

Promover una diversidad de opciones editoriales, requisito obligado para cumplir con lo previsto por el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; favorecer el pluralismo informativo que se traduce en la posibilidad de ofrecer cauce de expresión a las más distintas corrientes del pensamiento que circulan en el seno de la sociedad civil y las cuales no necesariamente están dotadas de los soportes publicitarios y de distribuciones adecuados a su presencia social.

Cambiar de prototipo de que la prensa no debe ser una actividad comercial más, sino una labor que guarda un innegable interés social, toda vez que representa el medio a través del cual se proporciona a la sociedad los elementos de información mínimos, sin los cuales el ser humano no podría ejercer a plenitud la figura de la ciudadanía que comporta una participación activa en la formación de la voluntad colectiva, en el contexto de un Estado democrático; estimular la emergencia de una empresa periodística mejor equipada para hacer frente de manera cabal tanto a su obligación fundamental de informar, como de responder satisfactoriamente a los retos que plantea la continua innovación tecnológica en el entorno mundial.

Inhibir el rápido proceso de concentración de la propiedad de las empresas mediáticas, fenómeno económico que se expresa en una estandarización de pautas informativas, en uniformidad de contenidos y criterios sobre hechos noticiosos, y por tanto, en la reducción de los márgenes para consolidar el pluralismo informativo en su genuina expresión; contribuir a impedir la transculturización y a potenciar, en cambio, la manifestación de los más distintos valores culturales nacionales; a través de un marco jurídico.

³⁰ Con el afán de brindar al lector interesado una exposición del tema de la transición a la democracia en México y la oportuna llegada de la Ley de Acceso, triunfo de la sociedad civil y las ONG's, así como de ampliar mi justificación para sustentar la hipótesis referida en esta investigación sobre los mecanismos legales bajo los que se rige la publicidad oficial y su efectividad social, me voy a permitir citar a ESCOBEDO, Juan Francisco; *Democratización y espacio público*; En: Revista Mexicana de Comunicación, Año XV, No. 76, julio-agosto de 2002; 46-48 pp.

Es indudable que esta ley no debe presumir la percepción de algún tipo de dependencia de los medios hacia el poder público o la generación de favores como pago por la asignación de recursos económicos recibidos o. La fuerza de esta ley deberá radicar en los principios básicos de libertad e independencia.

No se puede olvidar en este debate al ciudadano como elemento esencial de la democracia y como destinatario final de la comunicación, ya que históricamente ha sido fundamentalmente un consenso más en términos políticos y jurídicos, que en términos verdaderamente sociales y de objetivos esenciales de la comunicación. Dados los tiempos en los que vivimos es innegable señalar que la democratización del país deberá pasar por la democratización de los medios de comunicación y obviamente los procesos entre ambos actores de la publicidad de carácter oficial.

1. La Comunicación Social

Bien es sabido que el ser humano es un ente social por naturaleza y que su principal herramienta en la conformación de grupos para conseguir objetivos comunes es la comunicación; es decir, esa sensibilidad o acto humano que se requiere para experimentar la vida en su entorno psíquico, personal y social.

En esa praxis caben muchas finalidades específicas, cuando ésta responde a un interés político o de *gestión democrática de los intereses de la sociedad*, entonces, diremos que se trata de un ejercicio de la *comunicación social* y descubriremos en ella cuatro acciones primordiales, pero no necesariamente apropiadas: *información, publicidad, propaganda, relaciones públicas*³¹.

³¹ En este párrafo nos estamos refiriendo a elementos encontrados en BUENDÍA, Manuel; *Para un manual de comunicación social*; En: <http://www.mexicanadecomunicación.com.mx/Tables/RMX/rmc86/manual.html>.

La información consiste en la difusión de conocimientos sobre hechos, documentos, problemas, etcétera, que son de interés colectivo [...] la publicidad tiene una connotación básicamente comercial, es decir, auspicia la compra-venta de bienes o servicios [...] la propaganda tiene un significado esencialmente político, por cuanto su objetivo es la promoción de conductas humanas; tiende a persuadir al individuo – a la sociedad entera- para adoptar determinadas decisiones políticas [...] habrá que entender a las relaciones públicas como una técnica especial –ejecutada comúnmente mediante el trato de persona a persona- cuyo objetivo es promover la buena voluntad, la simpatía hacia una causa, un programa, una idea, un candidato, un funcionario, etcétera...³²

La Comunicación Social Gubernamental está cambiando a la par de los hechos políticos en los últimos tiempos en nuestro país, pero esto no quiere decir que nos debemos cruzar de brazos, al contrario, es momento de aprovechar los tiempos e impulsar al igual que la Ley de Acceso a la Información, una Ley que legitime y regule las cuestiones sobre la Publicidad Oficial. Cuando una cuestión y en este caso un actuar, no se legitima, entonces no se puede decir que esté garantizado y por lo tanto no es obligación de ninguna persona hacerlo cumplir o exigirlo.

En la observación real de la comunicación social del Estado, podemos apreciar a grandes rasgos y sin mucho método que los recursos de las coordinaciones, departamentos y oficinas de comunicación social de los diferentes niveles de gobierno e instituciones públicas, destinan sus recursos a campañas publicitarias que en su mayoría, mas que servir como vínculos de comunicación, son publicidad, que en el mejor de los casos promueven al gobernante como un redentor que nos regala todo lo que necesitamos o bien desacreditan al contrario por medio de un escándalo político.

³² Modelo tomado de: FERNÁNDEZ Collado; *La Comunicación Humana en el mundo contemporáneo*, México, 2010; Págs. 311-312

³² *Ibidem* [sic], *Teoría de la Comunicación de Masas*; Edt. Paidós, 1994, Pág. 20.

a) **Modelos ideales de comunicación medios-gobierno**³³

A continuación conoceremos algunas teorías y modelos de comunicación enfocados al estudio político; entre los que resaltaremos el modelo de la prensa libre, de cuyo régimen devienen el resto de los enfoques y teorías encaminadas a nuestro trabajo.

- o **Modelo de la prensa libre:** Sistema que surgió como reacción contra las prácticas autoritarias, en la época de la insurrección colonial en los Estados Unidos y propuso la libertad de prensa y de palabra. En este modelo los medios de comunicación pertenecientes a particulares y deben ser guiados bajos sus propios preceptos, lejos del sistema político del país y de la censura política, bajo ningún motivo.

- o **El enfoque de agencia:** Es posible, incorporar el sistema de comunicación al gobierno bajo la suposición de que el sistema político podrá entonces operar con más eficiencia para lograr sus metas. Esta premisa requiere la suposición previa de que el gobierno represente a sus ciudadanos y sus intereses colectivos. En términos de prensa libre esto significa que quienes ostentan el poder se guían con políticas honestas y justas para la sociedad, de tal manera que les permita tener medios masivos de comunicación al servicio público, es decir, agencias noticiosas gubernamentales.

- o **Teoría del Desarrollo:** Se genera en países en vías de desarrollo. El desarrollo económico implica cambio social y aunque la libertad de prensa se considere una meta social importante, debe subordinarse a las prioridades económicas y a otras necesidades de política social³⁴. En ocasiones esto puede significar la imposición de limitaciones de tipo autoritario como la censura, o de agencia, como la publicación o transmisión obligatoria en los medios.

³³ Modelos tomados de FERNÁNDEZ Collado; *La Comunicación Humana en el mundo contemporáneo*; Edit. Mc Graw Hill; Segunda Edición, México, 2000; Págs. 311-318.

³⁴ Mc QUAIL, Denis *Teorías de la Comunicación de Masas*; Edit. Paidós, 1994; Pág. 20.

o *Teoría de la responsabilidad social:* Propuesta normativa que en complementación al enfoque de agencia crea y apoya la propiedad privada de los medios, lo cual origina un mejor y más diverso periodismo social, además de pugnar a favor de la libertad de prensa.

o *Enfoque democrático participativo:* El punto central es que los grandes medios están centralizados y tienden a reflejar la perspectiva de los poderosos, de los ya establecidos, de los habitantes de las metrópolis, o en el menor de los casos del gusto promedio. Lo que se sugiere es que los medios sean menos elitistas, más personales y que ofrezcan mayores oportunidades de uso y participación del público.

b) Formas en las que se da la Comunicación Social

o *Medios y partidos políticos:* Se dice que la prensa escrita ha reflejado un cambio reciente de una afiliación partidaria muy marcada hacia la independencia política³⁵. Sin embargo, en la actualidad, la televisión ha cobrado una mayor importancia para la comunicación política, marcando una nueva era para las campañas políticas, al quitarle a la prensa gran atención del público y así mismo la inversión publicitaria. El cine y la radio, poseen una relativa baja competencia en cuanto a campañas políticas y la principal competencia se central entre la televisión y la vieja prensa desplazada a segundo termino.

o *Tendencia al no-partidismo:* Para los medios masivos de comunicación en la actualidad la tendencia es la búsqueda de credibilidad y por lo tanto de una mayor audiencia, para ello, la cobertura de campañas políticas de parte de los medios debiera estar enfocada al no-partidismo o bien a mostrarse como un medio imparcial que sólo muestra los hechos sociales.

³⁵ FERNÁNDEZ Collado; *La Comunicación Humana en el mundo contemporáneo*; Edit. Mc Graw Hill; Segunda Edición, México, 2000; Pág. 319.

- *La exposición selectiva*: Nos dice que existe una inclinación de las personas por los medios que refuerzan las creencias que ya poseen; es decir, que los individuos con preferencias de izquierda muy probablemente comprarán un periódico con esta misma tendencia a uno que no la tiene.
- *El debate televisivo*: Esta modalidad brinda la mayor garantía para los ciudadanos que siguen una campaña electoral, a la fecha no son muchos los debates que se han realizado y estos han sido entre candidatos contendientes a la Presidencia de la República. Esta práctica es calificada por muchos académicos, periodistas y políticos como buena.
- *Establecimiento de la Agenda*: Se produce cuando los medios destacan la información sobre ciertos temas, haciéndolos centro de discusión de la gente³⁶.

2. Marketing Público

Concluyendo, las áreas de comunicación social en el gobierno federal son las responsables de la planeación y ejecución de campañas de información, entendidas como elementos indispensables para una eficiente difusión de los programas, servicios y acciones gubernamentales, los cuales se convierten ante los ojos de la ciudadanía en factores de medición del desempeño del gobierno y, en su caso, en instrumentos que propician la persuasión y la participación del público objetivo. ¿Cuál es el mecanismo a seguir para una eficaz planeación y un eficiente uso de los recursos públicos destinados a este rubro?

- Fundamentar la estrategia de comunicación anual de cada dependencia sobre la misión, visión, concepto rector y acciones gubernamentales prioritarias.

³⁶ Para más información sobre este tema, se puede consultar a LUNA, Pla Issa; Establecimiento de la Agenda Setting; En: Revista Mexicana de Comunicación; En: www.mexicanadecomunicación.com.mx.

- Desarrollar campañas cuyo concepto se desprenda de la estrategia y por ende de la línea rectora de comunicación de cada dependencia. Las campañas del gobierno federal deben contemplar el objetivo y la meta a alcanzar, el periodo de vigencia, la población objetivo, la cobertura geográfica y el plan de medios, considerando la utilización de medios que permitan garantizar que los mensajes a comunicar llegarán a la población a la que van dirigidos y con ello garantizar un uso eficiente de los recursos públicos. La población objetivo debe ser claramente definida considerando quiénes son los destinatarios directos de las acciones, planes y programas realizados por las dependencias y entidades del gobierno federal y quiénes no lo son, pero que son susceptibles de ser informados de dichas acciones.

2. Marketing Político

La acepción de marketing proviene de la disciplina de la Mercadotecnia, se concibe como una forma de mercadeo o comercialización de productos o servicios a un público determinado mediante estrategias específicas. Si aunamos éste concepto al de lo político, entonces estaremos ante un escenario donde las cuestiones políticas se vuelven comerciales.

Específicamente el marketing se ha apegado más a las cuestiones de campañas electorales, en cuestión de política; pero no por ello se dejan de lado todos los ámbitos en que se tocan a los sistemas de gobiernos.

a) El escándalo

A finales del siglo XX, los medios de comunicación estadounidenses y por rebote todos los del mundo Occidental dieron amplia cobertura a un hecho sucedido en la Casa Blanca: el caso Mónica Lewinsky-Bill Clinton³⁷. Éste al

³⁷Este y otros sucesos publicitados por medios de comunicación son analizados en el libro de John B. Thompson *El escándalo político*, de 2001; donde expone que el aumento de los escándalos políticos tiene

igual que muchos otros eventos se les denomina escándalos políticos, en el caso mexicano politiquería, entre otros sobre nombres; lo cierto es que ha resultado ser un método de *rating* mediático muy socorrido como forma de campaña política.

El escándalo está profundamente arraigado en nuestras tradiciones históricas e íntimamente entrelazado con el desarrollo de las formas de la comunicación mediática, un desarrollo que ha cambiado la naturaleza de ámbito público y que ha transformado los límites existentes entre las esferas pública y privada. El escándalo político no es una mirada frívola sobre la vida privada de personajes públicos en las sociedades modernas, sino que es un análisis pormenorizado de escándalos, desde una perspectiva sociológica, que han magnificado los medios con un sentido mercantil.

Los medios han pasado a ser actores, ya no sólo testigos que informan, que intervienen en la política. El tema de la opinión pública es tan viejo como la política, sin embargo los medios introducen un cambio sustancial en la comunicación política porque es a través de ellos como se forma la opinión pública moderna. Pero los medios también, y este hecho pudiera verse como una distorsión de su papel, han pasado a ser un escenario fundamental de la vida pública en donde se dirimen los problemas y las virtudes del gobernante y de los partidos. Es más, habría que decir que son los medios el escenario que buscan los políticos y los gobernantes para actuar de forma comunicacional bajo los géneros y las reglas impuestas por la comunicación masiva.

correspondencia con las transformaciones provocadas por los medios de comunicación, los cuales modifican la naturaleza de la visibilidad y alteran las relaciones entre la esfera privada y la pública. Para Thompson los orígenes del escándalo en los medios impresos surgen en los siglos XVIII y XIX. Sin embargo, le da amplia cobertura al siglo XX, así precisa que *con el desarrollo de las sociedades modernas, la naturaleza, el alcance y las consecuencias de los escándalos han variado en algunos aspectos. Y uno de los aspectos en que han cambiado está relacionado con el hecho de que se hayan visto cada vez más vinculados a formas de comunicación mediata". A partir de este fenómeno, el autor señala que en la actualidad ha surgido una forma nueva a la que denomina "escándalo mediático", y comenta que son escándalos cuyas propiedades difieren de las que aparecen en los escándalos locales y cuyas consecuencias tienen un alcance completamente diferente. "Los escándalos mediáticos no son simples escándalos reflejados en los medios y cuya existencia es independiente de esos medios: son provocados, de modos diversos... por las formas de la comunicación mediática, precisa. Tomado de:* <http://www.monografias.com/trabajos4/confyneg/.shtm/>

b) Los sondeos y la opinión pública

Los sondeos –forma de participación inventada en la comunicación política de hoy por medio de las encuestas- han sido intervenidos por la escena mediática ¿Por qué? Porque el sondeo en sí y sus resultados son puestos en el escenario público por los medios y los medios interpretan el dato, el resultado desde la lógica mediática, que no es otra que la del devenir de la opinión pública y la política en mercado.

Ante la crisis de representación de los políticos tradicionales y de la política, el ciudadano acude a los medios para buscar y encontrar, de forma mediada y manipulada, la razón de su desasosiego como ciudadano. ¡Y vaya que la encuentra! Pero la encuentra convertida en *reality show* o folletón televisivo, en donde se descubre a sí mismo como parte de una trama real en la que no se distingue ya la opinión pública-política de aquellos hechos de simple entretenimiento y ocio. Así, el medio se convierte en mensaje de un proyecto de sociedad más cercano al mensaje publicitario que al interés de conformar un ciudadano corresponsable de la acción pública, de un ciudadano convertido en tal y no en un simple público consumidor de expresiones y cada vez menos de argumentaciones.

*La unidad de comunicación entre el emisor y el receptor se va quebrando. Cada vez menos tratamos con comunicadores y cada vez más con actores, de modo que éstos dan una creciente importancia a la pragmática de las formas de expresión verbales y no verbales por las cuales se manifiesta lo que no es comunicable, lo que no requiere respuesta, pero que es expresión unilateral, manifestación de una intención o de un sentimiento.*³⁸

Es la ausencia, ni más ni menos, del juego político en el sentido originario del término de una sociedad política y un discurso político, sobre todo de un ciudadano educado políticamente que le pueda exigir a los gobernantes, a los políticos de oposición y a los medios un papel de mediadores sociales,

³⁸ TOURAINE, Alan; Comunicación Política y crisis de la representatividad; En: Comunicación y Política; Edit. Gedisa, España, 1995; 274 pp.

consistente en hacer explícito el proyecto del país que se quiere: En hacer de la gente un sujeto social-ciudadano que le exija a sus políticos el papel que debe cumplir como intermediarios entre demandas y demandantes; y que los medios legitimen su papel con la información y la comunicación de los temas que son de interés político para la sociedad en el doble sentido: desde el poder político a la sociedad y desde la sociedad a los políticos.

A nadie le queda duda que la vocación del Estado es servir a la sociedad, por lo que la comunicación social, debiera establecerse en cuanto a las inquietudes del pueblo y las obras o actos que gestiona y realiza el gobierno para salvaguardarlos. El presupuesto que destina el Instituto Federal Electoral a gastos de campaña en las contiendas políticas para ocupar los diversos cargos públicos en nuestro país debería estar orientado estrictamente a dar a conocer las propuestas de los candidatos, sin descréditos de nadie, ni engrandecimiento propio.

El reconocido analista, Federico Reyes Heróles²⁵, define la posibilidad de que México se iguale a otros países del orbe que ya cuentan con legislación en materia de comunicación, pero advierte que lo peor que podemos hacer es mantener la incertidumbre, pues hay un requerimiento ético y político de actualizar los derechos y obligaciones de la ciudadanía, de los informadores, de los concesionarios de los medios y de la sociedad en su conjunto.

Es indiscutible que hemos iniciado el recorrido rumbo a la democracia, y en él vamos descubriendo día a día plazas públicas para las diversas voces de nuestra sociedad; sin embargo, al dar pasos fuertes, se evidencian insuficiencias que contrastan con el nuevo ámbito nacional, especialmente en referencia a disposiciones jurídicas.

²⁵ En un artículo publicado en el diario "Reforma" el 6 de octubre de 1999.

El marco legal versus el verdadero proceso

Si nos detenemos a observar y analizar los trabajos legislativos de las instituciones públicas durante las últimas dos décadas, nos daremos cuenta de que existe una falta de continuidad que se encamina a visiones patrimonialistas y a la ejecución discrecional de modelos de comunicación; dichos planteamientos son actividades imperantes en nuestro país, que nos dejan con muy mal sabor de boca a cualquiera que se detenga en el análisis del tema.

Ciertamente, los laberintos estructurales de la reglamentación y así mismo de la praxis en los negocios de la comunicación mexicana son temas de una comprensión compleja y que desalientan a más de alguno; sin embargo, no se debe perder la visión en el horizonte, especialmente tratándose de una problemática relacionada claramente con la construcción de espacios democráticos dentro del territorio de nuestro México, que nos pueden llevar a pisar tierra firme en un futuro político que podría estar no tan lejano.

El reconocido analista, Federico Reyes Heróles³⁹, define la posibilidad de que México se iguale a otros países del orbe que ya cuentan con legislación en materia de comunicación, pero advierte que lo peor que podemos hacer es mantener la incertidumbre, pues hay un requerimiento ético y político de actualizar los derechos y obligaciones de la ciudadanía, de los informadores, de los concesionarios de los medios y de la sociedad en su conjunto.

Es indiscutible que hemos iniciado el recorrido rumbo a la democracia, y en el vamos descubriendo día a día plazas públicas para las diversas voces de nuestra sociedad; sin embargo, al dar pasos fuertes, se evidencian insuficiencias que contrastan con el nuevo ámbito nacional, especialmente en referencia a disposiciones jurídicas.

³⁹ En un artículo publicado en el diario Reforma el 6 de octubre de 1999.

Hasta el momento sólo se han conseguido algunos malogrados intentos legislativos y acalorados debates que han querido responder a este requerimiento y actualizar el marco legal que regule la actuación de los medios y su relación con el poder, definiendo también los derechos y las responsabilidades de usuarios y profesionales de la comunicación.

El camino está trazado y el viaje iniciado, la primera ley que hace frente al tema está escrita y a continuación de ella tres puntos suspensivos que dejan en entre dicho los lineamientos de la información oficial y los mecanismos para su difusión social, ahora bien, el tema del siguiente debate debe ser las pautas sobre las que se debe regir la publicidad de carácter oficial.

A lo largo del capítulo describiremos el proceso que históricamente se ha llevado en el país en la relación Estado-medios-sociedad, haciendo un desglose informativo sobre los medios y las formas publicitarias más importantes que se utilizan en el ámbito, de ellos conoceremos algunos casos relevantes, dado su trascendencia en la vida socio-política de nuestro territorio.

En la República Mexicana, existen leyes que caen en los ámbitos de la regulación de la publicidad oficial, a pesar de no contar con una reglamentación específica en la materia e incluso sobre la publicidad en general, la información que el gobierno hace pública en forma masiva está vinculada a ciertos artículos de leyes y reglamentos vigentes a los que se presupone debe observar. En el presente capítulo destacaremos y comentaremos los más cercanos al tema.

¹⁰ EscOBEDO, Juan Francisco. Democracia y espacio público. En: *Revista Mexicana de Comunicación*, Año 13, No. 77, septiembre-octubre de 2002, Pág. 46.

¹¹ El PRI usó el partido del Poder en México por más de 60 años. Ahora, bien, en la experiencia del último señor, el Presidente Vicente Fox, durante su campaña logró un control considerable de los medios, que perdió más adelante ya como presidente electo, pero que se volvió a manejar y controlar a su conveniencia y la de su partido; tal es el caso de la marcha del 2 de julio de 2005, la llamada marcha de la dignidad.

A. Reina de corazones

Una vieja historia de un proceso maniatado

En la República Mexicana, históricamente ha existido una relación de subordinación del espacio público al régimen político, esto quiere decir que la agenda social está supeditada a los intereses y dictámenes que el propio gobierno tiene y mantiene para que la élite dominante se mantenga en el poder.

Este fenómeno se ha logrado gracias a que el viejo régimen autoritario, logró acallar la pluralidad a través de las restricciones y el acotamiento del espacio legal de libertades como la de expresión; llegando a controlar a través de la distribución de incentivos o la ejecución de castigos entre los actores sociales y políticos, la información.

El académico Juan Francisco Escobedo, sostiene que la historia de *las voces, interlocuciones y opiniones que han poblado las esferas del espacio público mexicano, es la historia de apología, la subordinación y la complicidad con los objetivos, estrategias y acciones del régimen político*⁴⁰. Afirmación que nos encamina a la conclusión del trascendental control que a ejercido el régimen político-gubernamental y también podría decirse partidista⁴¹ sobre la información.

Para este control de la información, el poder político, a lo largo de la historia reciente del país, estableció contactos y contubernios con las empresas de medios de comunicación, que tienen una base muy importante, económico-financiera, dependiente de la publicidad que el propio régimen le contrata a los medios de Comunicación.

⁴⁰ ESCOBEDO, Juan Francisco; Democratización y espacio público; En: Revista Mexicana de Comunicación, Año 15, No.77, septiembre-octubre de 2002; Pág. 46.

⁴¹ El PRI fue el partido del Poder en México por más de 60 años. Ahora, bien, en la experiencia del último sexenio, el Presidente Vicente Fox, durante su campaña logró un control extraordinario de los medios, que perdió más adelante ya como Presidente Electo, pero que a sabido ir manejando y domando a su conveniencia y la de su partido; tal es el caso de la marcha del 2 de julio de 2005, la llamada marcha de la democracia.

La relación de dependencia y subordinación de las empresas mediáticas con el régimen político está matizada por ciertos factores, ya que históricamente el poder público ha utilizado mecanismos con los cuales otorgaba incentivos que establecían una relación de contubernio entre el régimen político y los medios de comunicación, como lo analizaremos más detalladamente; los medios jugaron un papel preponderante en la prestación de servicios, para mantener al Partido Revolucionario Institucional en el gobierno federal y en los poderes locales (Coberturas mediáticas electorales favorecidas); la manutención del gobierno, vía subsidios, préstamos y dádivas a determinados periódicos, inviábiles como empresas periodísticas⁴².

Nos dice el mismo autor, Juan Francisco Escobedo, que se trató de *una relación bilateral de beneficios recíprocos, cuyo principal móvil fue el de la publicidad, como especie de lavado de estos tratos oscuros*⁴³.

En la última década y específicamente en México, el último sexenio, marcó una diferencia entre la relación medios de comunicación y poder gubernamental. Al momento de darse la alternancia en el poder en el año 2000, se apodera de los comunicadores una nueva visión hacia el gobierno, pudiera decirse que la censura cae y ahora la relación financiera por compra y venta de publicidad toma un lugar más importante para los medios y en consecuencia para el gobierno, que se aferra a una nueva forma de control⁴⁴.

⁴² Ejemplos de ello, podemos considerar el caso Excelsior, recientemente abordado por la prensa y revistas especializadas como Etcétera, que analizaremos posteriormente; y en aquella famosa frase presidencial hacia la revista Proceso, No pago para que me peguen que comentaremos a continuación a través de Julio Scheder y Carlos Monsiváis; *Tiempo de saber. Prensa y poder en México*; Edit. Aguilar, México, 2003; 225 pp. *¿Una empresa mercantil organizada como negocio profesional, tiene el derecho a que el Estado le dé publicidad para que sistemáticamente se le opongá? Esta, señores, es una relación perversa, una relación morbosa, una relación sadomasoquista que se aproxima a muchas perversidades que no menciono aquí por respeto a la audiencia. Te pago para que me pegues. ¡Pues no faltaba más!*" Estas son las palabras del presidente José López Portillo al responder a las críticas del periodista Francisco Martínez de la Vega, durante la comida del Día de la Libertad de Prensa, el 7 de junio de 1982. Martínez de la Vega, a nombre del gremio, denunció la decisión de retirar la publicidad oficial a medios opositores: "Cuando la autoridad sataniza a un profesional o a una publicación, algo falla en esa relación, pues basta que se haga pública la hostilidad de una autoridad hacia algún órgano periodístico para que la existencia de ese órgano se haga casi imposible..."

⁴³ ESCOBEDO, op.cit., Pág. 48.

⁴⁴ Serge Halimi, periodista de Le Monde Diplomatique, nos dice El periodismo sirve cada vez más de lacayo a los poderes que debería controlar [... que ...] los muros de la censura del Estado que cayeron

Históricamente los elementos que han constituido el modelo de subordinación de los medios de comunicación al poder en México, son los siguientes:

- Un alto grado de intervención Estatal y poder discrecional en materia de Cine, Radio y Televisión;
- estímulos fiscales de un régimen especial de tributación para los medios, a los que se agregan negociaciones periódicas para regularizar deudas acumuladas;
- dotación subsidiada de insumos tales como el papel periódico y la electricidad;
- publicidad estatal asignada discrecionalmente, más cuantiosa cuanto más se extendía el Estado en nuevas dependencias, organismos y empresas públicas, lo que convirtió al sector público, por varias décadas, en el primer anunciante del país;
- condonación de deudas acumuladas con el Seguro Social a través de intercambios de servicios que incluyen contratos, reales o simulados, para realizar trabajos de impresión, pago de publicidad adelantada y, desde luego, un tratamiento informativo privilegiado;
- asignación a reporteros, columnistas, articulistas y directivos de medios, de honorarios mensuales, a manera de salarios o complemento de salarios, por parte de las oficinas de prensa de las dependencias y las empresas públicas;
- confusión entre las funciones informativas y las de venta de publicidad por parte de los reporteros, a quienes se encarga de obtener la cuota de publicidad de sus fuentes informativas a cambio de una comisión de agente vendedor;
- asignación de pagos de grandes sumas anuales a periodistas a través de supuestos contratos de publicidad y servicios informativos suscritos a prestanombres;

fueron reemplazados por otros, menos visibles [... ya que ...] el verdadera poder dispone de periodistas que, sin cadenas aparentes, hablan la lengua de los uniformes... es decir, que los medios el poder controla a los medios sin necesidad de reprimir o censurar, y luego comenta que en el periodismo existen alianzas cruzadas, entre los imperios de mercados mediáticos y el poder público. En: HALIMI, Serge; Censuras del Dinero; En: Revista Etcétera; No. 26, diciembre de 2002; Pág. 82.

- o gratificaciones sexenales a comunicadores y directivos de medios a través de organismos públicos tradicionalmente utilizados como pagadurías de este tipo de erogaciones, como la Lotería Nacional y
- o provisión subsidiada de vivienda a comunicadores y, en ocasiones, dotación gratuita.

1. Prensa y gacetillas

Un grave problema, latente durante años y a su vez intocable, es el de los subsidios y la compra de medios de comunicación, especialmente en la prensa, disfrazados de pagos por publicidad, que han mantenido a estas industrias informativas subordinadas a los intereses del poder⁴⁵.

La publicidad estatal constituye una forma de ayuda del Estado a la prensa que escapa frecuentemente de los estudios doctrinales sobre el tema, pero que se merece un estudio particular no sólo porque representa una importante erogación con cargo a los fondos públicos sino porque el fundamento legal y los criterios de asignación de esta ayuda *sui géneris* no han sido, en realidad, objeto de mayores análisis.

Se trata, en efecto, de un campo donde surgen más preguntas que respuestas posibles. Y es que la publicidad estatal puede suponer por sí misma una fuente de poder que eventualmente puede utilizarse para satisfacer intereses ajenos al bien común. Esta posibilidad se incrementa cuando los criterios de asignación publicitaria son definidos en forma casuística y discrecional por las autoridades competentes.

⁴⁵ Camilo Taufic nos comenta al respecto *que no existe la información por la información; se informa para orientar en determinado sentido a las diversas clases y capas de la sociedad, y con el propósito de que esa orientación llegue a expresarse en acciones determinadas. Es decir, se informa para dirigir. En este sentido, el mimetismo de periodismo y política llega a ser total.* TAUFIC, Camilo; *Periodismo y lucha de clases, la información como forma del poder político*; Editorial Nueva Imagen; Séptima Edición; México, 1981; Pág. 76.

Un ejemplo claro en el cobro de información, lo constituyen las famosas *gacetillas*, éstas son anexos en los periódicos que se presentan como noticia⁴⁶ pero que en realidad se les puede catalogar más como un anuncio pagado o bien como publicidad. Aun en nuestros días existen muchísimos periódicos en diversas localidades del país e incluso en el propio Distrito Federal, que desarrollan dicha práctica, la revista *Etcétera*, la define como *escritos que publican [los medios] sin distinción tipográfica en el título y la estructura del texto y sin señalamiento alguno que indique que se trata de una inserción oficial pagada. Entre los que más frecuentemente lo hacen están El Financiero, El Economista, La Crónica, La Jornada, Milenio Diario, Milenio Semanal y Vértigo*⁴⁷.

Estas serían vías de financiamiento disfrazado de los medios de comunicación y son en muchos casos del 60 o 70 por ciento del ingreso de estos medios. Si cortáramos de tajo todo lo que es impresión en publicidad, *gacetillas* y ese tipo de cosas en los medios de comunicación de este país, en el supuesto de que no hubiera presupuesto para comunicación, desaparecerían, por lo menos, 50 o 60 por ciento de los medios de este país. En la ciudad de México, digamos que existen 17 o 18 periódicos de circulación diaria, esta cifra va variando año con año, de ellos sobrevivirían alrededor de seis o siete. Aquí hay un contexto muy importante para entender la publicidad⁴⁸.

El chileno Camilo Taufic, nos da en perspectiva dos razones por las que se puede llegar a generar el trabajo de *gacetillas* en los diarios, ya que como el comenta *el rol político de la actividad periodística depende, pues, de la clase social a la que sirve un diario determinado y del conjunto de las relaciones económicas y sociales que dan en cada país, incluyendo el carácter de clase del aparato estatal*⁴⁹.

⁴⁶ TAUFIC, Op Cit., Pág. 76.

⁴⁷ ETCÉTERA; *Gacetillas*; En: *etcétera*; No. 54, abril de 2005; 9 pp.

⁴⁸ Datos y cifras tomadas de: PETERSEN, Op. Cit. ; Pág. 44.

⁴⁹ TAUFIC, Op. Cit., Pág. 77.

José Carreño Carlón nos dice que *en el sentido de que la mayor parte de los grandes descubrimientos informativos de la prensa mexicana suelen ser construcciones preparadas con mucha frecuencia en oficinas de manejo de información desde la perspectiva del poder o de los poderes en pugna*⁵⁰.

Ahora, en las siguientes líneas, esbozaremos un recuento de la relación prensa-medios en la historia de nuestro México, basados en la investigación del académico José Carreño Carlón⁵¹.

A fines de 1896, apareció *El Imparcial* de Rafael Reyes Espíndola, periódico que inauguró la etapa del periodismo industrializado en México, bajo la protección oficial. Surgió del financiamiento directo de la dictadura y operó con base en generosas subvenciones oficiales, que le permitieron llegar pronto a las tiradas tope de los periódicos mexicanos a lo largo del siglo XX. *El Imparcial* al servicio de la dictadura, se propuso ocuparse de los sucesos cotidianos de la gente con un atractivo toque amarillista para mejor servir al poder.

Las prácticas de subvención de periódicos y compra de periodistas al servicio de la dictadura porfirista en la penúltima década del siglo XIX, conocido como *fondo de reptiles*, ascendía a un millón de pesos anuales, en paridad de uno a uno con el dólar de aquel tiempo, cantidad que se incrementó en las dos siguientes décadas que duró la dictadura, a fin de impulsar el periodismo industrial a sus servicios.

México asistía al incubamiento del modelo de subordinación de la prensa, un modelo consolidado en las primeras décadas de los gobiernos posteriores a la Revolución de 1910-1917, y que, a pesar de todos los cambios que podamos argumentar, sobrevive con algunos de sus rasgos esenciales, como uno de los más dramáticos rezagos del proceso de modernización mexicana al arribar al nuevo siglo.

⁵⁰ CARREÑO Carlón, José; Cien años de subordinación entre la prensa y poder en México; En: Espacios de Comunicación, No.4; Edit. UIA-UNESCO; 1ª Edición, México 2000; Págs. 145.

⁵¹ CARREÑO Carlón, José; Op Cit.; Págs. 145-165.

Tras el triunfo del bando constitucionalista, hacia finales de 1916, nace El Universal, con todo el apoyo del victorioso grupo del futuro presidente Venustiano Carranza, y al servicio de sus intereses. Las relaciones peligrosas de este periódico con el poder están presentes desde aquellos primeros años hasta los más recientes.

El Presidente Álvaro Obregón lo clausura temporalmente en los años veinte, bajo el supuesto de obedecer a intereses opuestos a los de gobierno; entre 1969 y 1970 uno de sus directivos y entonces copropietario fue desplazado y encarcelado por quien se quedaría con la propiedad del periódico, en el cambio de gobierno de Díaz Ordaz a Luis Echeverría, mismo propietario que fue a la cárcel treinta años después, acusado de diversos delitos fiscales por el gobierno del presidente Ernesto Zedillo.

En 1917 nace *Excelsior* y en 1928 *La Prensa*, ambos como diarios independientes de propiedad privada. Pero en el sexenio del presidente Cárdenas, las iniciativas internas organizadas en el marco de un movimiento sindical inscrito ya en las normas de la movilización y el control corporativo de la época conducen a desplazar a sus propietarios para poner a ambas empresas bajo el régimen cooperativo.

La Prensa en el sexenio de Carlos Salinas, vuelve al régimen privado, incluso con inversión extranjera del grupo español PRISA, de Jesús Polanco. Sin embargo, al inicio del sexenio del presidente Zedillo, entre versiones de que el nuevo gobierno no estuvo de acuerdo con la interpretación ofrecida al semanario Proceso por el socio mexicano de Polanco, sobre el llamado error de diciembre de 1994, que desató el desastre financiero de 1995, *La Prensa* pasó a manos de la *Organización Editorial Mexicana*.

Esta empresa, es una poderosa cadena de periódicos surgida en 1943 bajo la propiedad del coronel José García Valseca y al amparo del gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho. Treinta años después, para saldar deudas con el Estado, la cadena pasaba a propiedad del gobierno federal del presidente Luis Echeverría; éste entrega la cadena a manos privadas sin que

mediara el mínimo proceso formal de licitación, concurso o supervisión legislativa.

Es por ello que para evitar que la publicidad del Estado se convierta en una herramienta de presión implícita, a fin de recompensar o castigar a las expresiones de la prensa en función de su contenido sistemático, es conveniente que exista una definición *ex ante* y pública de los criterios de asignación, plasmados preferentemente en una ley ordinaria. Sin duda, estas prevenciones de alcance general se tornan imprescindibles para aquellos sistemas que manifiestan un evidente déficit democrático.

2. Medios Electrónicos

El general Lázaro Cárdenas, entendió la importancia de la difusión masiva. Fue el, quien inteligentemente utilizó la naciente radiodifusión para su servicio y afirmó: *el desarrollo de un programa definido de gobierno requiere de órganos de publicidad y propaganda coordinados bajo una sola dirección y aplicados a realizar una obra continua de difusión, de hechos y doctrinas en la mente pública*⁵².

La siguiente –escalofriante, ejemplificación de la relación medios-poder, nos dejará ver el preámbulo de este tema tan trascendental y delicado. Gustavo Díaz Ordaz, como Presidente de la República, envía una misiva al entonces director de Telesistema Mexicano, ahora Televisa, Emilio Azcárraga Milmo, agradeciendo algunos concejos sobre la utilización de la radio y la televisión, anunciándole que por esos *servicios tan estimables, me he permitido nombrarlo mi consejero en materia de radio y televisión. Le ruego acepte serlo, aunque*

⁵² BEAURRGARD, Lorena; *Exposición de motivos*; En: *Iniciativa de ley regaladora para el control de la publicidad gubernamental, en materia de prensa, radio y televisión* <http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/cmprtv/iniciativas/Inic/429/2.htm>

los honorarios no son importantes, pues únicamente consistirán en una moneda de oro al año. Por adelantado le estoy remitiendo dos años de salario⁵³.

Desde la aparición hace más de cincuenta años, la televisión privada nace en medio de una espesa confusión de intereses, que marcan, sus pautas de subordinación al poder. En vista de que el régimen de concesiones concentra en el Ejecutivo la facultad de otorgarlas y revocarlas discrecionalmente, fruto genuino del modelo mexicano de control de los medios y de las complicidades propias del complejo político-empresarial que rige desde entonces la actividad de los medios electrónicos, la primera concesión televisiva otorgada por el presidente Miguel Alemán es CTV Canal 4, a nombre, en un primer momento, de cierta persona, pero muy pronto inscrita en la lista de bienes de su legendario patrimonio personal y con el mensaje anual del presidente Alemán, su informe al Congreso de 1950, mientras sus equipos y oficinas se alojaban en un edificio público: el de la Lotería Nacional. A la postre, ésta fue la semilla de lo que iba a ser el gran imperio privado de televisión mexicana del siglo XX, tras la asociación de la familia Alemán, representada por la familia O'Farril, con la familia Azcárraga.

Durante el desarrollo del conflicto estudiantil popular del 68, el gobierno federal se encontró con la necesidad de instrumentar un delicado proceso de negociación-intimidación frente a los concesionarios de la radio y la televisión privada, ya que, por un lado, se les pedía su colaboración a cambio de mayores prebendas, mientras que, por el otro se ejercía una rigurosa censura de la información noticiosa en torno a los eventos del conflicto estudiantil⁵⁴. En este momento, el boletín de las oficinas de prensa gubernamentales se transformó en la única versión válida del acontecer nacional. *El objetivo final era ejercer un más amplio control sobre los contenidos de su programación,*

⁵³ EDITORIAL; Azcárraga y los presidentes: historia de componendas; En: Revista Proceso; No. 1216, 20 de febrero de 2000; Pág. 10.

⁵⁴ Comentado del libro de *El Tigre*, el semanario Proceso, narra en una de sus líneas el comentario de Emilio Azcárraga Milmo, director fundador de Telesistema Mexicana –ahora Televisa, respecto del conflicto estudiantil: *el manejo del 68 estuvo muy mal, nosotros empezamos a cubrirlo y nos amenazaron.* EDITORIAL; Op. Cit., Pág. 11.

*aumentando simultáneamente la injerencia regulatoria y el mensaje estatal en estos medios*⁵⁵.

De esta forma, para fines de ese año, se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma fiscal que establecía un impuesto del 25% sobre facturación a todos los servicios prestados por empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación⁵⁶, como medida gubernamental de tener un poder más extenso de los medios. Como alternativa única el gobierno ofrecía un subsidio total a dicho impuesto, siempre y cuando las empresas entregasen en fideicomiso irrevocable en Nacional Financiera el 49% de sus acciones y aceptasen la imposición en sus consejos de administración de un representante gubernamental con amplios poderes⁵⁷.

Esta situación marco un conflicto de intereses entre los concesionarios de los medios electrónicos mexicanos, representados a través de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión y el poder federal, bajo la voz del entonces secretario de gobierno, Luis Echeverría⁵⁸.

Finalmente el 27 de junio, el gobierno federal dio marcha atrás con sus propuestas originales. Así, se legisló un impuesto en especie del 12.5% del tiempo total de transmisión de cada difusora, mismo que se pondría a disposición del gobierno federal, pero con dos cláusulas que exhibían dicho acuerdo como una grave derrota estatal⁵⁹. Se otorgaba el tiempo de transmisión (que no era acumulable), pero no los recursos humanos y técnicos para la producción de los programas gubernamentales. Por otra parte, se

⁵⁵ PEREZ Espino, Efraín; *Los Motivos de Televisa, el proyecto cultural de XEQ Canal 9*; En: Cuadernos de Investigación, No.22; Edit. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM; México, abril de 1991; Pág. 28.

⁵⁶ *Diario oficial*, 31 de diciembre de 1968, Ley que establece reformas y adiciona las disposiciones relativas a diversos Impuestos Federales, Artículo 9°

⁵⁷ *Diario Oficial*, 30 de diciembre de 1968, Art. 16, Fracc. I, II, III, IV y V.

⁵⁸ Se dice que las negociaciones se dieron en dos niveles: uno oficial a través de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio (CIR) y otro a nivel penal, tras bambalinas, liderado por Emilio Azcárraga Milmo; tomado de EDITORIAL, Op. Cit. Pág. 11.

⁵⁹ PEREZ Espino; Op. Cit., Pág. 31

acordaba que el gobierno no haría anuncios de índole comercial, sino únicamente mensajes de interés social de carácter genérico⁶⁰. Sin embargo, el tan famoso y ahora suprimido 12.5%, marcó el inicio de una nueva era de intervención estatal en el campo de los medios de comunicación electrónicos. Por último, Echeverría decreta la creación de la Comisión Intersecretarial, que en el Artículo 2º señala que sería presidida por un representante designado por el secretario de gobernación, es decir, el propio Echeverría. Con este acto además, se iniciaba el gradual desplazamiento de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de su función como interventora y reguladora principal en materia de radio y televisión, asignándosele a la Secretaría de Gobernación la tarea del control político de los medios electrónicos⁶¹.

En el sexenio de Luis Echeverría, el Gobierno Federal, confisca un lote de emisoras del grupo que hoy es Radio Fórmula, porque su concesionario era socio de un empresario al que se había perseguido por defraudación fiscal. Con esas emisoras se integra más tarde el Instituto Mexicano de la Radio, IMER, en manos del gobierno. En seguida, el presidente Echeverría induce la fusión de las dos principales televisoras privadas, lo que da lugar a la creación de lo que hoy es Televisa. Finalmente desplaza al concesionario privado del Canal 13, a partir del cual el gobierno más tarde configura la red de Imevisión, hasta que el presidente Carlos Salinas la incluye en el paquete de privatizaciones de su sexenio.

⁶⁰ Diario Oficial, 1º de julio de 1969. Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los Concesionarios de Estaciones Comerciales de Radio y Televisión el pago del Impuesto que se indica, con algunas modalidades, y Artículo Primero, Incisos a y b.

⁶¹ Al respecto Pérez Espino comenta que bajo este precedente se puede decir que Luis Echeverría como secretario de Gobernación y más adelante como Presidente de la República, toma conciencia: *a) de la importancia estratégica de los medios de comunicación electrónicos (en especial de la televisión) como instituciones claves para la conservación del poder; b) del peligro potencial que para el Estado representaba enfrentarse a una industria de la radiodifusión concentrada bajo el control de unos cuantos capitales.* A lo que llama el inicio de la participación del Estado mexicano en el manejo y control directo de la radio, y en especial de la televisión, tanto de tipo cultural como comercial. PÉREZ Espino; Op. Cit. Pág. 33.

En el sexenio de López Portillo, la relación de los medios y el poder prosiguió en paz. Para Telesistema Mexicano fue un buen sexenio, ya que su director Azcárraga Milmo, fue nombrado coordinador de la imagen presidencial y de las transmisiones de la visita a España del Primer Mandatario mexicano, en octubre de 1977, para finales del sexenio, el gobierno pago la colaboración de Azcárraga Milmo, con la publicación de un acuerdo para que la filial de Telesistemas, *Televisión de Provincia*, continuara el procedimiento de obtención de concesiones para operar y explotar su red existente con 95 nuevas estaciones.

En el sexenio Salinista, cinco meses después de que se concretó la privatización de los canales estatales de televisión, el gobierno mexicano otorgó a Televisa 62 concesiones de televisión que le permitirían convertir al Canal 9 en su cuarta cadena nacional. Desde que apareció en el Diario Oficial el acuerdo sobre la licitación de varias concesiones en diversos estados de la República, en diciembre de 1992, algunos columnistas de negocios sugirieron que esas concesiones ya tenían dueño. La noticia se confirmó un año después cuando la Secretaría de Hacienda anunció que esas concesiones habían sido otorgadas a Televisa y que, por su parte, TV Azteca había recibido 10 nuevas concesiones.

Para 1989 existían en la República cerca de mil 500 concesiones radiofónicas, de las cuales 421 caducaron el 2 de julio de ese año y la SCT refrendó las mismas sin ninguna exigencia; además en el sexenio de Raúl Salinas de Gortari se otorgaron 250 nuevas concesiones *como pago a sus servicios a los directivos de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión*⁶².

Actualmente la Radio es reconocida como la base de las Telecomunicaciones; y en nuestro país, ésta es controlada por 30 conocidas familias que en los últimos años han realizado alianzas y fusiones estratégicas, con apoyo

⁶² MARTÍNEZ M., José; *La radio, negociazo en México*; En: Revista La Crisis; Año 5 No.248, del 7 al 13 de octubre del 2000; Pág. 10.

gubernamental y contra derecho⁶³; tal y como nos lo comenta el periodista José Martínez para la revista *La Crisis*, el titular de la Comisión Federal de Competencia, Fernando Sánchez Uriarte, autorizó la fusión que se propusieron ACIR y Radiópolis para crear un monopolio con el visto bueno del gobierno⁶⁴. Lo cierto es que esta fusión estaría controlando un mercado publicitario superior a los 350 millones de dólares anuales.

El modelo estructural de relación subordinada de los medios al poder público en el México del siglo XX pasa por varias etapas que van del proceso de encuadramiento corporativo de todos los sectores socioeconómicos al Estado, a la integración del mencionado complejo político empresarial de intereses comunes entre los sectores político y burocrático y los de las grandes corporaciones empresariales, complejo cuyos engranes se han movido históricamente con el lubricante de la corrupción institucionalizada.

Todos los medios sirvieron en su momento al poder y de lo contrario sucumbieron ante el, a manos de los fieles a la causa presidencial y por supuesto priísta, en un ejemplo más, sin olvidar que de ellos hay mucho, el periodista de Proceso, Álvaro Delgado, al referirse al trabajo de 27 años, del noticiario *24 horas* y su conductor, nos dice que Abraham Zabludovsky sirvió casi tres décadas a los intereses de un sistema en declive, como vocero de los gobiernos en turno [...] Zabludovsky se despidió y con él se va, también, un esquema que el sistema utilizó como instrumento de difusión y ocultamiento de hechos. Al fin integrante de una empresa cuyos directivos profesaron apego incondicional al PRI y tuvieron como jefe al presidente de la República en turno, Zabludovsky acató la línea⁶⁵.

⁶³ Pérez Espino, se refiere a los concesionarios de la radio como los *hijos predilectos del PRI-Sistema, incondicionales del viejo régimen al que se plegaron durante varias décadas, los concesionarios de la radio en México han sido insaciables. Usufructuarios del sistema de comunicación más poderoso, los empresarios de la industria de la radiocomunicación son una élite que goza de los privilegios de un sistema político basado en las complicidades.* PEREZ Espino; Op Cit. Cit. Pág. 77.

⁶⁴ MARTÍNEZ M., Op Cit. Cit. Pág. 7.

⁶⁵ DELGADO, Álvaro; Vocero de los gobiernos en turno, Zabludovsky sirvió casi tres décadas a los intereses de un sistema en declive; En: Revista Proceso; No. 1108, 25 de enero de 1998; Pág. 6.

Para el gobierno de Vicente Fox Quesada, no cambiaron mucho las cosas, ya que –parafraseando a Miguel Ángel Granados; “Fox, como Echeverría, reconocieron la importancia y el poder mediático de los medios y en especial de la Televisión, específicamente de Televisa”. Así el 10 de octubre del 2002, Fox Quesada, en su calidad de Presidente de la República publica abrogó el impuesto del 12.5%, en un pacto a oscuras; tal y como lo manifestó de inmediato el senador Javier Corral Jurado, *se repite un modelo en el que impera un principio que sostiene que la radio y la televisión son un asunto de concesionarios y gobierno, y la sociedad está ausente. Se repiten prácticas prisitas de negociación a escondidas*⁶⁶. Este es el caso más trascendental del actual gobierno; sin embargo, no olvidemos la guerra mediática que sostuvo con el EZLN a principios de la administración y en la cual el gobierno federal recibió el apoyo de las dos principales televisoras en la República, Televisa y TV Azteca. Las viejas artimañas y vicios del gobierno no han desaparecido sólo han cambiado en su forma de aplicación, se siguen llevando tratos y pactos sin conocimiento público y se siguen utilizando las gacetillas y el boletínazo.

Finalmente, volviendo al tema de las concesiones, el gobierno de Vicente Fox refrendó 83 concesiones de radio y televisión con el mismo frágil piso legal que tiene décadas en el país y permite la discrecionalidad y aún más, pasaron meses para su publicación en el Diario Oficial, todo hecho totalmente fuera de las Leyes mexicanas. El presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República, Javier Corral Jurado, *afirma que esa determinación presidencial fue el resultado de las presiones ejercidas por la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, cuyo presidente es Bernardo Gómez Martínez, director adjunto de la presidencia de Televisa. Dice el senador Corral que la decisión del presidente Vicente Fox Quesada contravino el compromiso establecido con la Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de los Medios Electrónicos de Comunicación, en el sentido de no*

⁶⁶ VÉRTIZ, Columba; *Televisa y TVAzteca censuraron las protestas*; En: *Revista Proceso*; No. 1354, 13 de octubre de 2002; Pág. 13. <http://www.proceso.com.mx/paginas/18.asp>.

otorgar ningún nuevo permiso, concesión o refrendo en tanto no estuvieran bien definidas las líneas esenciales de la eventual reforma administrativa⁶⁷.

quien afirma que la equidad en el acceso a los medios es una de las condiciones para la existencia de una competencia política auténtica⁶⁸.

En México se legisó con la finalidad de construir un verdadero sistema de partidos políticos reconocidos como entidades de interés público, con dos prerrogativas fundamentales, el financiamiento estatal y la presencia en radio y

3. IFE y campañas electorales

En el aspecto social de la publicidad, durante los diversos procesos electorales que hemos pasado en la última década, hemos visto que gran parte de las campañas políticas, en un momento dado, confundían o mezclaban el debate sobre los aspectos ideológicos con aspectos personales o con aspectos intrascendentes para la vida política del país, y que acapararon un mayor número de espacios publicitarios, donde en vez de elevar el nivel de debate, realmente, lo encontrábamos en un nivel muy bajo basado casi exclusivamente en el manejo de imagen de los candidatos, donde se priorizaba la descalificación del contrario por su forma de ser o de vestir y no en cuanto a las debilidades de su proyecto ideológico o político, es decir nos vendían un producto y no una idea o un compromiso de gobierno.

En el aspecto social de la publicidad, durante los diversos procesos electorales que hemos pasado en la última década, hemos visto que gran parte de las campañas políticas, en un momento dado, confundían o mezclaban el debate sobre los aspectos ideológicos con aspectos personales o con aspectos intrascendentes para la vida política del país, y que acapararon un mayor número de espacios publicitarios, donde en vez de elevar el nivel de debate, realmente, lo encontrábamos en un nivel muy bajo basado casi exclusivamente en el manejo de imagen de los candidatos, donde se priorizaba la descalificación del contrario por su forma de ser o de vestir y no en cuanto a las debilidades de su proyecto ideológico o político, es decir nos vendían un producto y no una idea o un compromiso de gobierno.

Por citar solo un ejemplo al respecto, está el caso de *los amigos de Fox* y su relación de malos manejos financieros, donde se dice hubo "lavado" de dinero; no existe un marco legal contundente, que no sólo obligue a la investigación y juicio pertinente sobre si el hecho es justo o no (en un contexto social), sino que también pueda evitar que se llegase a cometer un ilícito antes de que ocurra.

Malos manejos los han existido siempre, contubernios y tratos entre medios-gobierno, también; durante las últimas tres elecciones federales, los partidos han invertido en la compra de espacios en medios electrónicos un promedio de

⁶⁷ Declaración tomada de: ETCÉTERA; Concesiones ¿La discrecionalidad de nunca acabar?; En: Revista Etcétera Digital; Abril de 2002; <http://www.etcetera.com.mx/pag04ne18.asp>.

55% de sus gastos de campaña. Esto, no sin antes recordar la máxima del ex consejero presidente del Instituto Federal Electoral, IFE, José Woldenberg, quien afirma que *la equidad en el acceso a los medios es una de las condiciones para la existencia de una competencia política auténtica*⁶⁸.

En México se legisló con la finalidad de construir un verdadero sistema de partidos políticos reconocidos como entidades de interés público, con dos prerrogativas fundamentales, el financiamiento estatal y la presencia en radio y televisión, cuya normatividad se expresa a través de la legislación electoral. José Woldenberg, nos dice que fue tras la elección de 1994 cuando el tema de la equidad se convirtió en una reforma pendiente, pues las prioridades en la búsqueda de la transparencia electoral fue la creación de un padrón confiable y la instauración de un organismo con autoridad para resolver los problemas organizativos.

Aún con esto, la competencia entre partidos no guardaba un equilibrio entre el que era el partido oficial y el resto de los contendientes políticos; para 1996, se dispone el otorgamiento de ingresos públicos y el acceso a los medios, preceptos bajo los que se realizaron las campañas federales de 1997 y 2000. Sobre lo que Woldenberg, afirma que *el haber llegado a esa meta no quiere decir que el tema de la equidad haya sido resuelto de una vez y para siempre*⁶⁹.

Para las elecciones federales del 2000, un anuncio de 20 segundos en el Canal 2 de Televisa a las diez de la noche fue ofertado, de acuerdo con el catálogo de tarifas que fue hecho público en enero del año 2000 en los meses más intensos de la campaña, en 260 mil pesos; en el caso de TV Azteca, por su parte, el precio anunciado en cualquiera de sus dos canales a las diez de la noche fue de 240 mil pesos y de 95 mil pesos a las 14 horas.

Los gastos electorales del 2000 en compra de spots en radio y televisión pagados por los partidos políticos ascienden a un total de 665 millones 263 mil

⁶⁸ WOLDENBERG K., José; *Contienda política y publicidad en TV*; En: documento, Revista Etcétera, No. 26, diciembre del 2002; Pág. 13.

⁶⁹ *Ibidem.*

348 pesos con 12 centavos, además de los pagados por el IFE, con un monto de 68 millones 405 mil 361 pesos con 45 centavos, que hacen un total de 733 millones 668 mil 709 pesos y 55 centavos, reportados⁷⁰. ¿No es éste un gasto demasiado grande para un país en vías de democracia? La ley no obliga a particulares a dar información sobre los bienes o servicios que ofrecen a un instituto político, es por eso que el IFE o la ciudadanía, no podemos estimar la inversión exacta que un partido realiza en determinado medio de comunicación. El Cofipe⁷¹ sólo obliga a los partidos a entregar informes detallados de sus ingresos y egresos, con la debida documentación (facturas de compras con el desglose de los espacios adquiridos, copias de los cheques, por ejemplo). Para certificar que las compras que reportan los partidos se corresponden con lo transmitido, el IFE contrata un monitoreo que da seguimiento a las transmisiones en las grandes cadenas de radio y televisión. Sin embargo, dicho monitoreo sólo puede ser muestral, de ahí que la posibilidad de que la autoridad electoral cuente con las pautas de transmisión de los medios permitiría una certificación completa de ese importante rubro de gasto.

Existe un acuerdo entre las fuerzas políticas sobre la necesidad de aprobar una reforma de segunda generación que reglamente asuntos que no pudieron preverse en la gran reforma electoral de 1996, y existen al menos dos iniciativas que abordan el tema de las precampañas, lo referente a mayores atribuciones para que el IFE amplíe su capacidad fiscalizadora, la reducción del tiempo de las campañas y del monto del financiamiento público, la compactación de calendarios de elecciones locales, y la transparencia y mayor equilibrio en el acceso de los partidos a los medios.

Este último rubro implicaría acotar los amplios márgenes de maniobra que han tenido los partidos en particular los más grandes para contratar tiempos y, en

⁷⁰ Datos tomados de: LEVARIO Turcott, Marco; *Hay avances: persisten insuficiencias*; En: Revista Etcétera; No. 26, diciembre de 2002; Pág. 16.

⁷¹ El COFIPE es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de agosto de 1990. Reformado por los decretos publicados los días: 17 de julio de 1992, 24 de septiembre y 23 de diciembre de 1993; 18 de mayo y 3 de junio de 1994; 31 de octubre y 22 de noviembre de 1996; 23 de enero de 1998 y diciembre de 2004.

función del volumen de sus compras, conseguir descuentos y bonificaciones, pero redundaría también en una disminución de las cuantiosas ganancias de los concesionarios, lo cual ha frenado la posibilidad de un acuerdo entre las fracciones parlamentarias. Mientras algunos legisladores impulsan la idea de que sea sólo el IFE el que adquiriera los espacios en medios, a fin de garantizar que los precios y las ofertas se distribuyan equitativamente entre los diferentes partidos, otros sostienen que debe mantenerse la libertad de los partidos para contratar, es decir, sólo en función de los recursos disponibles, ya que no existe en la ley un tope de gastos en medios, sino solamente uno general de gastos de campaña. Huelga decir que esta es la posición de los concesionarios que saben que las contiendas políticas les proporcionan clientes cautivos y las ganancias correspondientes.

Los partidos políticos tienen garantizados sus tiempos en radio y televisión, incluso lograron en sus reformas al COFIPE que sus programas en radio y televisión sean difundidos, como dice la Ley, en tiempos de mayor audiencia. Y también lograron, incluso, un derecho de aclaración en materia de medios electrónicos.

Es conveniente, sin embargo, continuar ajustando las medidas para que la equidad en la competencia se mantenga y se reproduzca, pues ello es garantía de campañas abiertas, sin exclusiones, donde cada partido y candidato gane o pierda, en una contienda intensa, por decisión exclusiva de los ciudadanos.

Por otro lado, no podré dejar de mencionar las campañas de promoción al voto y registro al sistema de votantes permanentes que tiene el instituto, con una buena publicidad, que da resultados y que digámoslo así es un recurso bien aprovechado. Pero no siempre atina el IFE con sus campañas, basta mencionar la reciente campaña de promoción al voto migrante que según noticiarios de Televisa se destinó un gran recurso, con muy pocos resultados.

Ahora bien, para que todos podamos recordarlo, tomemos como ejemplo los tonos de las campañas publicitarias de los últimos tres sexenios del poder federal: desde Carlos Salinas de Gortari, con su campaña de *Solidaridad*,

4. Oficinas de Comunicación Social

Sobre este tema se puede decir mucho, positiva y negativamente, ya que podemos aplaudir el visible trabajo de los departamentos de comunicación social de dependencias como la Secretaría de Energía Federal del actual sexenio, que nos ha traído hasta nosotros una gran campaña de concientización a cerca del ahorro de energía, ya que un país con energía es un país con futuro. Esta es pues, la clara prueba de lo que debe de hacer una oficina de comunicación social.

En otro ámbito, situémonos con la revista Etcétera en su emisión de abril del 2005, señala en un artículo sobre gacetillas que actualmente se da en nuestro país *el típico caso donde el medio y la oficina de prensa se coluden para difundir el mensaje propagandístico disfrazado de trabajo periodístico (tal vez, desde la conocida fórmula: ahí publícalo como si fuera tuyo*⁷² -al que ya nos referíamos anteriormente, sólo que ahora analizaremos la responsabilidad de las oficinas de prensa, en lugar de la de los diarios y revistas; y para ejemplificar pone en la mira a el diario *La Crónica* y las inserciones de el ISSSTE durante la primera quincena del mes de marzo de ese año, donde contaron 7 inserciones sin distinción tipográfica.

Otro ejemplo más que nos da la misma publicación, se refiere al periódico *La Jornada*, que el día 7 de marzo de 2003, publica en primera plana información de Sagarpa sin advertir que, en realidad, era publicidad pagada y cuyo cobro de servicios fue de 229 mil 658 pesos con 73 centavos, según datos proporcionados por la propia dependencia; otro ejemplo se publica en el mismo diario el día 7 de febrero, una gacetilla donde se aseguraba que el candidato a los comicios de Quintana Roo, García Zalvidea había *arrasado*, cuando ya era oficial la derrota de ese controvertido candidato.

Ahora bien, para que todos podamos recordarlo, tomemos como ejemplo los temas de las campañas publicitarias de los últimos tres sexenios del poder federal; desde Carlos Salinas de Gortari, con su campaña de *Solidaridad*,

⁷² ETCÉTERA, Op. Cit.; Pág. 9.

emanada del presupuesto de Comunicación Social y cuyo tema más que informativo ensalzaba las virtudes del gobierno saliente; más adelante, con Ernesto Zedillo, y el *bienestar para la familia*, slogan que no pasaba de ser eso, sólo una frase publicitaria, cuando en un principio se había dicho que las familias mexicanas se tenían que *ajustar el cinturón* y finalmente, ya con el cambio de partido en el poder, en realidad no cambia mucho la perspectiva de cómo se gasta el presupuesto de Comunicación en el gobierno, sólo la frase, pues ahora, *con el gobierno de Fox* todo es –aparentemente- diferente.

Por lo que respecta al diseño del plan de medios, cabe destacar que el gobierno federal ha implementado criterios de contratación:

o *Para medios impresos, que éstos bajo su responsabilidad cuenten con un estudio de perfil de lector, así como con la certificación de su circulación pagada y su cobertura geográfica, hecho que registra la Dirección General de Medios Impresos de la Subsecretaría de Normatividad de Medios, de la Secretaría de Gobernación*⁷³.

En relación a este avance en materia de publicidad oficial que ha dado el gobierno federal, se debe de reconocer el hecho como un precedente importante, sin olvidar que aún hay mucho por hacer para contar con información homogénea.

o *Para radio, televisión y medios alternos, que su compra se sustente en criterios de calidad y penetración que aseguren congruencia con el contenido del mensaje y la población objetivo, así como con la oferta programática y rating, en el caso de los medios electrónicos*⁷⁴.

El estudio se basó en información proporcionada a través de la Subsecretaría Sin embargo, no se puede considerar únicamente el criterio de rentabilidad en términos mercado-técnicos; existen medios de interés público y especializado cuya oferta programática y contenida mantienen vivos espacios de cultura y debate que es importante conservar, y que para ello deben ser apoyados como razón de Estado.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Ibidem.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán vincularse, buscando realizar campañas intersecretariales que aborden temáticas similares a efecto de evitar duplicidad en la emisión de mensajes. A fin de medir la pertinencia y efectividad de las campañas difundidas, a partir de este año, las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán llevar a cabo estudios de evaluación de las campañas realizadas y considerar los resultados obtenidos en la conformación de su estrategia, programa y campañas posteriores.

Cabe destacar que en el ámbito del gobierno federal, la Dirección General de Normatividad de Comunicación coordina la planeación y desarrollo de los programas y campañas de la administración pública federal y establece los mecanismos que permitan dar racionalidad al gasto en la materia, en el entendido de que la definición de los medios y la utilización de los recursos públicos es responsabilidad de la dependencia o entidad contratante quien a su vez está sujeta a las disposiciones de austeridad y racionalidad del gasto contenidas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su reglamento, así como a los demás ordenamientos aplicables cuyo incumplimiento causa sanciones de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Hasta aquí hemos conocido la teoría y los nuevos avances en la materia; sin embargo, la realidad la conoceremos a través del estudio realizado por la revista etcétera, sobre los *gastos de publicidad del gobierno federal en 2004*⁷⁵.

El estudio se basó en información proporcionada a través de la Subsecretaría de Normatividad de Medios de Gobernación. El gasto programado durante 2004 fue de dos mil millones 860 mil 428 pesos y el gasto ejercido en ese mismo periodo fue de dos mil millones 18 mil 560 pesos. La diferencia entre uno y otro es que el primero resulta de la suma del monto total presentado por cada dependencia y entidad; lo autorizó la Dirección General de Normatividad

⁷⁵ La información completa se puede encontrar en: **ETCÉTERA**; *Gastos de publicidad del gobierno federal en 2004*; En: reporte, Revista Etcétera; No. 54, abril de 2005; 49-53 pp.

de Comunicación de la Secretaría de Gobernación en correspondencia con la planeación de las campañas presentadas por las dependencias y entidades en ejercicio de la autonomía que tienen para ello. El segundo es el gasto que resulta de las facturas pagadas.

Entre otras razones, las cifras varían debido a que cada área de comunicación resuelve sobre circunstancias específicas, y que no siempre son coincidentes con las campañas previamente delimitadas; hay casos en que el presupuesto programado y el ejercido hay una disparidad de hasta más del 100% y eso puede atribuirse a que, en varias ocasiones, cada titular de comunicación social tiene su propia agenda política. Así, el margen de maniobra llega a traducirse en actitud discrecional que carece de control, pues hay laberintos administrativos a los que pueden acudir los responsables del área para evitar cualquier sanción (por ejemplo, registrar los gastos en otra partida).

Al tomar como base el gasto ejercido, queda claro que las empresas de radio y televisión fueron las que más captaron esos recursos con un monto de casi 60% mientras que los diarios de la ciudad de México concentraron poco más de 10% y los rotativos de los estados apenas cerca de 4%. Adicionalmente, estos números documentan que la concentración en el gasto limita que surjan y se desarrollen otras empresas de comunicación.

El estudio demuestra una marcada desproporción entre los medios concesionados o comerciales y los permitidos o públicos, con un favoritismo marcado así Televisa; esto enfatiza en el escaso interés del gobierno federal por fortalecer a los medios públicos por vía de la inyección de recursos financieros. Los diarios editados en el Distrito Federal concentraron cerca del 10% del gasto ejercido mientras que los rotativos editados en los estados el 4% ; las revistas recibieron el 7% y entre éstas, también editorial Televisa resultó la más favorecida.

Finalmente, y como prueba ineludible del manejo y el poder que guarda el gobierno federal con la contratación y distribución de la publicidad oficial, mencionaremos el caso CNI, canal al que durante el 2004 el gobierno no

contrato absolutamente nada de publicidad; en este contexto, a principios de julio de ese año la Secretaría de la Función Pública inhabilitó a CNI para participar en las licitaciones de entidades del gobierno federal porque, según la dependencia, la empresa declaró falsamente que se encontraba al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. CNI apeló y el gobierno insistió hasta que, finalmente y luego de varios meses, la sanción le fue suspendida, sin embargo, la publicidad gubernamental, como se puede observar, nunca llegó⁷⁶.

Claro que se tiene un trabajo que empieza a ser planeado, innovador y propositivo en los departamentos de comunicación de las dependencias gubernamentales; sin embargo, éste es mínimo, pues como veremos en el siguiente inciso no existe una reglamentación que regule tajantemente sobre la materia, no se ejecutan sanciones sobre las faltas a los pocos reglamentos y no existe quien vigile que se cumpla la éticamente justificable en el ámbito.

B. Rey de Trébol

El marco legal de la Publicidad Oficial que impera en México

A través de las siguientes páginas conoceremos en concreto el campo legal mexicano en relación a la publicidad oficial; primeramente habrá que definir y esbozar las Leyes y reglamentos referentes a los medios de comunicación; posteriormente, en un análisis más específico conoceremos los Artículos y lineamientos que hacen referencia específica al tema de la publicidad oficial. Por su lado, también habrá que conocer y analizar aquellas disposiciones normativas de las diversas Leyes mexicanas que trastocan nuestro tema, ya

⁷⁶ Para más información consultar las ediciones de la Revista Etcétera No. 47 y 49.

sea para normar a instituciones o dependencias políticas, empresas mediáticas, periodistas, gobernantes, entre otros actores que intervienen en los procesos de la comunicación oficial.

Ya conociendo los orígenes y antecedentes del Derecho a la Información, en el mundo y en México, pasemos al marco legal vigente en nuestro territorio y que rige a nuestro poder federal y a los concesionarios y permisionarios mexicanos, y finalmente conoceremos las propuestas legislativas y trabajos realizados en la materia de la información gubernamental.

En la historia reciente, existen momentos históricos para el debate normativo de la publicidad oficial como lo es el 6 de octubre de 1977, cuando el Presidente José López Portillo envía a la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en varios artículos. En esta reforma electoral conocida como la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, LFOPPE, se incluyeron la reforma al artículo 6° constitucional, que agregó el párrafo: *el Estado garantizará el Derecho a la Información*, y la del artículo 41, a través de la cual se le concedían a los partidos políticos espacios gratuitos en la radio y en la televisión para la difusión de sus actividades.

José López Portillo, había declarado, el 18 de octubre de 1975, en Guanajuato como candidato a la presidencia de la República, que *en un mundo en el que se multiplica y crece la influencia de los medios de comunicación social, el derecho a la información constituye un patrimonio del pueblo para rechazar los métodos enajenantes de la sociedad del consumo, consolidar el sistema de libertades y garantizar la efectividad de los procesos democráticos*⁷⁷.

Para ello, se tiene que tener en claro que el planteamiento inicial del derecho a la información en términos de una promesa concreta se presenta en 1976 como parte del Plan Básico de Gobierno 1972-1982. Estima conveniente establecer como prerrogativas de los partidos políticos, su acceso permanente

⁷⁷ Información tomada de: GALLEGOS Candiani, Israel, compilador; *CONSULTAS PÚBLICAS en materia de Medios de Comunicación*; Edit. Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la H. Cámara de Diputados LVIII Legislatura; México 2001; 65 pp.

en la radio y la televisión, sin restringirse a los periodos electorales; esta prerrogativa tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al derecho de información que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo 6° constitucional. Siendo los partidos políticos entidades fundamentales para la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación, se traducirá en mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará magnitud la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información⁷⁸.

Otro punto de referencia lo constituyen los lineamientos de comunicación social que se le han impuesto al poder federal. En el año 2000, después de la alternancia en la federación, se impusieron nuevas normativas para regir la comunicación social gubernamental, también sobre ellas tendremos que abundar en nuestra investigación.

En territorio mexicano, el año 2002 fue prospero para propuestas e iniciativas de regular la materia que ahora nos aqueja y de la cual ya hemos discernido en puntos anteriores.

1. Régimen y legislación existente

A continuación conoceremos las normas que actualmente rigen el campo de la publicidad oficial en nuestro país:

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷⁹.

- Artículo 6°: Del Título Primero, Capítulo I, De las Garantías Individuales. Modificado 6 de octubre de 1977, fecha en la que el Artículo quedó redactado de la siguiente manera:

⁷⁸ GALLEGOS Candiani; Op. Cit.; 65 pp.

⁷⁹ Todos los Artículos que se comentan en el inciso fueron consultados y/o transcritos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Como ya lo mencionamos en el capítulo uno, de esta investigación, esto se refiere al Derecho de todos a difundir información, principio fundamental de los procesos de publicidad.

○ Artículo 7°: Del Título Primero, Capítulo I, De las Garantías Individuales.

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento de delito....

Analizado en el capítulo uno, bajo el tema del Derecho a la Información, este artículo, junto al que le antecede y que mencionamos anteriormente, forman la base jurídica del derecho a publicar, es decir, de derecho a ejercer acción de la publicidad.

○ Artículo 28: Del Título Primero, Capítulo I, De las Garantías Individuales.

En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de la protección a la industria. En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia [...] todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio de público en general o de alguna clase social [...] El Estado sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la excepciones que las mismas prevengan...

Tema trascendental para los Medios es el de los monopolios, ya que como veíamos en nuestro análisis histórico en televisión por mucho tiempo se tendió a este, mientras que en la radiodifusión se han hecho movimientos que parecen pensar que se crea un gran monopolio radiofónico.

En este Artículo se sustenta la facultad del Estado para otorgar las concesiones de radio y televisión, entre otras formas de comunicación, ya que como se menciona el uso de satélites para la comunicación esta contemplados en términos del Artículo 25 de la misma Constitución.

- Artículo 41: Título Segundo, Capítulo I, De la Soberanía Nacional y la Reforma de Gobierno.

La renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizara mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinara las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder publico, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo [...] II. La ley garantizara que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalara las reglas a que se sujetara el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Este Artículo, fue parte del paquete modificado en 1977. En el se sujeta a los Partidos Políticos al interés público y se le imputa su cabal participación en los procesos electorales, así como el otorgamiento del permiso a utilizar medios de comunicación.

- o Artículo 109: Título Cuarto, De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado.

... I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas...

Cabe mencionar que todo el Título Cuarto, que nos habla sobre las responsabilidades de los servidores públicos, es de interés para el análisis, debido a los casos de desvío de fondos para campañas electorales, entonces el Artículo 110 sancionará dicho hecho; sin embargo, el que hace alusión directa a la libertad de expresión –fundamento de la publicidad, es el Artículo 109, además de sancionar las faltas que segreguen lo que es de interés público (información de interés social).

b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La Ley Orgánica le imputa a la Secretaría de Gobernación, a través del Artículo 27, fracciones XVII, XIX y XXVII las siguientes prerrogativas:

- o *Fomentar el desarrollo político, contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas y promover la activa participación ciudadana...*
- o *Administrar el Archivo General de la Nación, así como vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de información de interés público.*
- o *Formular, regular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal y las relaciones con los medios masivos de información, así como la operación de la agencia noticiosa del Ejecutivo Federal.*

Por su parte la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por ser la dependencia pública con relación directa a los medios de comunicación y telecomunicaciones se le somete a través del Artículo 36 de esta Ley a observar ciertos cánones, que podríamos consultar para tener un preámbulo del tema más amplio, pero que no es del todo necesario. Finalmente tenemos en el Artículo 38, las funciones que le corresponden a la Secretaría de Educación Pública, donde encontramos específicamente la Fracción XXX bis. Que marca como norma de la dependencia el *promover la producción cinematográfica, de radio y televisión y de la industria editorial, con apego a lo dispuesto por el artículo 3º. Constitucional cuando se trate de cuestiones educativas; dirigir y coordinar la administración de las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal, con exclusión de la que dependan de otras Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos.*

c) Ley de Imprenta.

Promulgada en 1917 por el presidente Venustiano Carranza; contiene las disposiciones jurídicas que norman hasta la fecha las actividades en materia de comunicación social, afectando particularmente a los medios impresos.

Son, sin embargo, disposiciones inoperantes⁸⁰, no sólo por lo añejo de su promulgación, sino por su falta de aplicación y consecuencia con la realidad actual, lo que nos lleva a concluir que existe un vacío jurídico en términos de la Ley de Imprenta; que además no contempla lo que hoy son los grandes problemas en términos de comunicación totalmente distintos a los de 1917.

La Ley de Imprenta incide en el ámbito de la Publicidad Oficial, con la mayoría de sus artículos, ya que esta hace elocuencia a las faltas que en una publicación constituyen ataque a la sociedad y por lo tanto sean motivo de

⁸⁰ como han afirmado una y otra vez los especialistas en la materia: investigadores, catedráticos e incluso legisladores, como los son los investigadores Ernesto Villanueva, de la Ibero; Diego Petersen, del diario Público de Jalisco; el senador Javier Corral Jurado, la ex diputada Rocío Morgan Franco, entre muchos otros.

sanción, hay que recordar que entidades como la Cámara Diputados poseen sus propios talleres gráficos y por lo tanto estarán sujetos a todo el contenido de la propia Ley.

De forma general mencionaremos los Artículos más importante a la investigación. El Artículo 12, es vital para el tema que nos aqueja, ya que manifiesta que:

Los funcionarios y empleados que ministren datos para hacer una publicación prohibida, sufrirán la misma pena que señala el artículo 10 y serán destituidos de su empleo, a no ser que en la ley esté señalada una pena mayor por la revelación de secretos, pues en tal caso se aplicará ésta.

La sanción, para la falta al Artículo anterior establecida en el Artículo 10, dice que⁸¹:

La infracción de cualquiera de las prohibiciones que contiene el artículo anterior, se castigará con multa de cincuenta a quinientos pesos y arresto que no bajará de un mes ni excederá de once.

El Artículo 17, fracción I, dice que tendrá responsabilidad penal todo aquel que tenga relación en una publicación delictuosa, siempre que:

Resulte plenamente comprobado que son los autores de ella, o que facilitaron los datos para hacerla o concurrieron a la preparación o ejecución del delito con pleno conocimiento de que se trataba de un hecho punible, haya habido o no acuerdo previo con el principal responsable.

El Artículo 21 hace responsables de las publicaciones en formato de gacetillas a los directores de los diarios. El Artículo 23, señala que los directores de diarios no pueden tener fuero Constitucional, es decir, debe haber una separación clara entre el medio de comunicación y el trabajo periodístico, en relación al poder y el desempeño gubernamental.

⁸¹ Y continuación conocerán la razón por la que se dice que la Ley de Imprenta esta desfasada de la momento que se vive. Analicemos pues la clase de multas y sanción penal que se impone.

Estos son pues los Artículos más incidentes para la operación de la Publicidad Oficial, sin embargo, al referirnos explícitamente a la publicidad o publicación la Ley de Imprenta es el texto normativo vigente a tal efecto.

d) Ley de Radio, Televisión y Cinematografía.

Promulgada el 19 de enero de 1960 y posteriormente reformada en 1970, 1980 y enero de 1986. Cuenta con un reglamento publicado el 4 de enero de 1973. Constituye una disposición legal vigente.

La Ley Federal de Radio y Televisión y su reglamento garantizan el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información al señalar en el artículo 58 de la Ley que el derecho de información, expresión y de recepción mediante la radio y la televisión es libre y consecuentemente no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, ni de delimitación alguna en censura previa y se ejercerán en los términos de la Constitución y de la Leyes. A continuación presentamos los artículos referentes al ámbito de la publicidad oficial:

- Artículo 6°. *...el Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarías y Departamentos de Estado, los Gobiernos de los Estados, los Ayuntamientos y los organismos públicos, promoverán la transmisión de programas de divulgación con fines de orientación social, cultural y cívica.*
- Artículo 7°. *El Estado otorgará facilidades para su operación a las estaciones difusoras que, por su potencia, frecuencia o ubicación, sean susceptibles de ser captadas en el extranjero, para divulgar las manifestaciones de la cultura mexicana, fomentar las relaciones comerciales del país, intensificar la propaganda turística y transmitir informaciones sobre los acontecimientos de la vida nacional.*
- Artículo 10. *Compete a la Secretaría de Gobernación: Fracción III. Coordinar el funcionamiento de las estaciones de radio y televisión pertenecientes al Gobierno Federal.*
- Artículo 11. *La Secretaría de Educación Pública tendrá las siguientes atribuciones: I. Promover y organizar la enseñanza a través de la radio y la televisión. II. Promover la transmisión de programas de interés cultural y cívico, III. Promover el mejoramiento cultural y la propiedad del idioma nacional en los programas que difundan las estaciones de radio y*

d) *televisión, IV. Elaborar y difundir programas de carácter educativo y recreativo para la población infantil...*

- o *El Artículo 54, señala que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes vigilará que se apliquen correctamente las tarifas y que no se hagan devoluciones o bonificaciones que impliquen la reducción de las cuatas señaladas; sin embargo, el Artículo 55, dice que Se exceptúan de la dispuesto en el artículo anterior: I. Los convenios celebrados por las difusoras, con el Gobierno Federal, Gobiernos Locales, Ayuntamientos y organismos públicos, en interés de la Sociedad o de un servicio público; II. Las transmisiones gratuitas o las reducciones que hagan las empresas por razones de beneficencia a instituciones culturales, a estudiantes, a maestros y a conjuntos deportivos.*
- o *Artículo 60. Los concesionarios de estaciones radiodifusoras comerciales y los permisionarios de estaciones culturales y de experimentación, están preferencia: I. Los boletines de cualquier autoridad que se relacionen con la seguridad o defensa del territorio nacional, la conservación del orden público, o con medidas encaminadas a prever o remediar cualquier calamidad pública....*
- o *Artículo 62. Todas las estaciones de radio y televisión en el país, estarán obligadas a encadenarse cuando se trate de transmitir informaciones de trascendencia para la nación, a juicio de la Secretaría de Gobernación.*
- o *Artículo 64. No se podrán transmitir: I. Noticias, mensajes o propaganda de cualquier clase, que sean contrarios a la seguridad del Estado o el orden público....*

El Título Tercero, sobre Concesiones, permisos e instalaciones; hace referencia a dicho tema sobre el otorgamiento, duración y procedimiento de dichos atributos, sin embargo no refiere pena alguna a la autoridad que haga mal uso de esta facultad para beneficio personal.

Titulo sexto. Infracciones y sanciones. Capítulo Único. Artículo 101. Constituyen infracciones a la presente ley: Fracciones IV La alteración sustancial por los locutores de los textos de boletines o informaciones proporcionados por el Gobierno, con carácter oficial para su transmisión; asimismo, la emisión no autorizada de los textos de anuncios o propaganda comerciales que requieran previamente la aprobación oficial. Fracción XXII. No transmitir los programas que el Estado ordene en el tiempo cuyo uso le corresponde en los términos de esta Ley u otros ordenamientos.

d) Ley Federal de Cinematografía

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1992, bajo el mandato del Presidente Carlos Salinas De Gortari, cuya modificación más reciente se llevó a cabo el 5 de enero de 1999.

A efectos de nuestra investigación, esta Ley no tiene inserciones directas en el tema, sin embargo, ya nos hemos referido a los subsidios y otras formas de ayuda del estado a los medios de comunicación, que sirven como punto de partida para facilitar malos manejos en la relación medios-gobierno.

El Artículo 33 nos habla de la creación y operación de *un Fondo de Inversión y Estímulos al Cine, cuyo objeto será el fomento y promoción permanentes de la industria cinematográfica nacional, que permita brindar un sistema de apoyos financieros, de garantía e inversiones en beneficio de los productores, distribuidores, comercializadores y exhibidores de películas nacionales. Para administrar los recursos de este fondo se constituirá un Fideicomiso denominado: Fondo de Inversión y Estímulos al Cine (FIDECINE).*

En el artículo siguiente, se menciona la forma de integración de dicho fondo, en el cual se congregan recursos previamente señalados en el Presupuesto de Egresos, provenientes del Gobierno Federal, aportación del sector público, privado y social; donaciones, las sanciones pecuniarias administrativas aplicadas por medio de esta Ley.

e) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

El Artículo 41, dice que *son prerrogativas de los partidos políticos nacionales tener acceso en forma permanente a la radio y televisión en los términos de los artículos 42 al 47 del mismo Código;* son artículos muy extensos, por lo que únicamente señalaremos los puntos más importantes contenidos en estos artículos, pero sugiero –si es de gran interés el tema, consultar la normativa.

- Los partidos políticos, al ejercer sus prerrogativas en radio y televisión, deberán difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales.
- Compete a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y a la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral, la difusión de los programas de radio y televisión de partidos.
- Los partidos políticos utilizarán, por lo menos, la mitad del tiempo que les corresponda durante los procesos electorales para difundir el contenido de sus plataformas políticas.
- Se expresa y enumera detalladamente la duración y distribución de los tiempos y uso de los medios de comunicación durante campañas electorales, por parte de los partidos políticos.
- Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales.
- Los partidos políticos deberán comunicar por escrito a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, las estaciones, canales y horarios en los que tengan interés en contratar tiempos, esto se deberá licitar y aprobar.

Por su parte, el artículo 182 define la *propaganda electoral* como *el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas; éstas deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubiere registrado.* Dentro del mismo Artículo 182-A, se contemplan los lineamientos y observancias referentes a los gastos de campaña, es decir, a la contratación de la propaganda.

Finalmente el Artículo 186, sujeta el ejercicio de la propaganda electoral al Artículo 6° Constitucional; así como condiciona el contenido a evitar *la ofensa, difamación a calumnia* de cualquier contendiente.

f) Ley General de Salud

Esta reglamentación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984 y su última reforma la sufrió el 5 de enero de 2001.

En su Título Décimo Tercero, esta normativa hace referencia exclusiva a la Publicidad, para precisar con nuestra investigación, específicamente el Artículo 303, señala que *la Secretaría de Salud coordinará las acciones que, en materia de publicidad relacionada con la salud, realicen las instituciones del sector público, con la participación que corresponda a los sectores social y privado, y con la intervención que corresponda a la Secretaría de Gobernación.*

2. Propuestas en el tintero

Desde que el poder legislativo convocó, por primera vez, el 18 de septiembre de 1979, a la sociedad a debatir el tema del derecho a la información, recién incorporado a la Constitución en 1977, como apartado del Artículo 6°, se dio inicio a una discusión interminable entre políticos, académicos, medios de comunicación, profesionales de la comunicación y sociedad civil.

Se resumen aquí los principales resultados de las dos grandes consultas públicas que el Poder Legislativo ha convocado en esta materia; una en 1980 y otra en 1995. Asimismo se incorporan los principales Foros de Consulta en materia de Comunicación Social, convocados por el Ejecutivo en el marco de la elaboración de su Plan Nacional de Desarrollo, en este caso, están los Foros realizados en 1983 y 1995. Además de la propuesta personal que hace el académico Ernesto Villanueva, promotor de la Ley de Acceso a la Información.

Como producto de esos foros de discusiones y alternativas llevadas a congresos, páginas de la prensa y foros abiertos en diversos canales de televisión, se han dado tres importantes atribuciones al campo legislativo de la materia, la propuesta de Ley de Comunicación Social del 1997 y las propuestas partidistas recientes.

Después de la consulta que se realizó en 1983, durante la administración de Miguel de la Madrid, el debate en torno al tema de la necesidad de actualizar el marco jurídico de los medios de comunicación en general y de reglamentar el Derecho a la Información, quedó en el vacío.

El sexenio de José López Portillo fue sin duda un periodo en el que el tema de la normatividad de la comunicación fue determinante por lo intenso de su discusión pública. La falta de concreción en las acciones comprometía al presidente entrante, en este sentido, Miguel de la Madrid ofrece como respuesta una serie de acciones, como la convocatoria a un Foro de Consulta Popular de Comunicación Social, en el marco de la elaboración de su Plan Nacional de Desarrollo.

La convocatoria fue amplia y se presentaron propuestas similares a las de la consulta de 1980. A pesar de que tampoco se lograron integrar a un cuerpo jurídico, se constató la vigencia y crecimiento del interés por el tema de los medios de comunicación. Los resultados de esta consulta se recogieron en unas memorias integradas en 12 tomos, que ahora podrán ser muy útiles para la discusión que actualmente estamos llevando a cabo.

Sin embargo, no fue sino hasta 1994, con la integración plural de la Cámara de Diputados, cuando la discusión recobra bríos.

El 28 de enero de 1995, con el impulso de distintas fracciones parlamentarias, el Pleno de la Cámara de Diputados crea la Comisión Especial de Comunicación Social, con el mandato de "consultar a la ciudadanía y de recoger opiniones con el fin de hacer efectivas y salvaguardar la libertad de expresión, garantizar el derecho a la información, así como adecuar el marco

jurídico a las transformaciones tecnológicas ocurridas en el ámbito de la información y de la comunicación.”

Las actividades de la Comisión fueron intensas y fructíferas y aunque de nueva cuenta se toparon con una campaña de descalificación, concretaron dos iniciativas, que se elaboraron a partir de las propuestas presentadas en la consulta pública que se llevó a cabo, así como también con las sugerencias de distintos actores relacionados con los medios, con los que la Comisión se reunió en audiencia pública a lo largo de la LVI Legislatura.

En esta parte analizaremos el resultado y propuestas concisas en la materia de publicidad oficial de la consulta, así como también la Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, que junto a la Iniciativa de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión presentó la Comisión Especial de Comunicación Social a la Cámara de Diputados en 1997.

Las ponencias, foros e iniciativas que se han presentado en este largo periodo de 25 años y que han sido recogidas a continuación, constituyen una invaluable aportación a nuestra solución de la hipótesis⁸².

a) Audiencias públicas de 1980

El 18 de septiembre de 1979, el entonces Secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles, dio a conocer la realización de audiencias públicas en la Cámara de Diputados, que tendrían como objeto conocer las posiciones del sector social sobre el reglamento de ese Derecho:

⁸² Además tienen una importancia histórica, ya que cabe recordar que el 20 de septiembre de 1998 arrancó una campaña en diversos medios de comunicación: Televisa, El Universal, Excelsior, la Prensa y El Heraldo de México contra esta iniciativa que nos ocupa y que se llamó Ley Mordaza. Una frase que sintetiza esta campaña, la publicó en ese entonces el Universal en una editorial “Resulta aberrante buscar imponer a otros estándares...” la respuesta no se dejó esperar un de ellas, fue la de en ése entonces diputado perredista Porfirio Muñoz Ledo, él dijo que contrariamente a lo que afirma en algunos sentidos de la antigua régimen la democracia necesita para avanzar de mayor certidumbre jurídica. También Raymundo Rivalpalacio en El Financiero escribió, es lamentable y vergonzoso la actitud asumida por muchos para mantener un Estado de cosas inalterables y pretender que los medios de comunicación sean portadores de credenciales de impunidad y puedan vivir al margen de la rendición de cuentas a ala sociedad que nos rodea. Por su parte, el Doctor Ernesto Zedillo ya expresaba en su Plan Nacional de Desarrollo que pretender normar las garantías individuales sobre la libertad de expresión entraña más vicios que beneficios.

Al cerrarse el plazo para las audiencias públicas, el 16 de octubre de 1977, se habían inscrito alrededor de 140 ponencias para las 14 audiencias en el D.F. y las 6 regionales en Guadalajara, Hermosillo, Mérida y Monterrey.

El objetivo de los foros organizados en 1980 por la Cámara de Diputados, fue La oportunidad fue aprovechada para poner en evidencia la unilateralidad en la estructura de los medios de comunicación y la necesidad de que el Estado asumiera la decisión política de poner orden en el sistema informativo. Se vierten propuestas que, más que aportar específicamente al tema para el que fueron convocadas, dejan en claro que el reglamento al Derecho a la Información sería insuficiente, ya que sólo resolvería parte del problema, se demanda una modificación del Sistema de Información, y la definición de una Política Nacional de Comunicación Social, como base y fundamento del mismo Derecho a la Información.

Un análisis de las ponencias refleja que el 43.79% plantea la obligación del Estado a proporcionar información plural a la sociedad y de garantizar la gestión de los ciudadanos en la producción de información. Otra propuesta que alcanza gran consenso es la de conformar una Política de Comunicación explícita y que articule normas para asegurar su eficacia.

Las consecuencias negativas de estos problemas, la omisión de información que concierne a grupos sociales significativos y la ausencia de información sobre los principales problemas del país, son vinculadas a la presencia de intereses privados y transnacionales, y sobre estos asuntos es demandada una urgente solución.

En agosto de 1981 se publicó una serie de libros bajo el título de bases para la construcción de un Sistema de Comunicación Social, en cuyo tomo XVI aparece la gráfica que aglutina las principales propuestas del foro en el cual el 70% recae en la asignación que dice que *el Estado es la principal fuente de información y por lo tanto responsable de proporcionar información plural a la*

sociedad y de garantizar el acceso a la información que genera como órgano rector de la sociedad⁸³.

El objetivo de los foros organizados en 1980 por la Cámara de Diputados, fue el de consultar a los distintos actores relacionados con los medios de comunicación, y recoger sus propuestas para elaborar un proyecto de reglamento del artículo 6° de la Constitución. Dicha reglamentación finalmente no se logró, sin embargo, la consulta permitió determinar que en distintos ámbitos de la sociedad mexicana, existía ya una profunda preocupación por los medios y el derecho a la información.

Poco después de cerrarse las audiencias, el 8 de octubre de 1980, Farías no daba indicios de confusión:

Se dividió al país en seis regiones para escuchar los puntos de vista de la provincia mexicana, independientemente de las opiniones que se recogieron en esta capital. Los puntos de vista fueron muy encontrados. Estamos revisando las ponencias y oportunamente haremos un resumen que pudiera desembocar muy posiblemente en el proyecto de ley reglamentaria de esa parte final del artículo sexto. Cuidando siempre que no se afecte la libertad de expresión⁸⁴.

Una pregunta importante para el entonces diputado Farías sería sin duda: ¿cuándo cambio su convicción acerca de la necesidad de reglamentar? Ya que finalmente, el 8 de mayo de 1981, Luis M. Farías responde al tema tan ampliamente discutido, con este conocido epitafio:

El cuerpo legislativo de la Cámara de Diputados no ha encontrado la fórmula para reglamentar el derecho a la información. Por decirlo así, no le encontramos la cuadratura al círculo. Hasta la fecha he rechazado varios proyectos presentados porque representaban un atentado directo a la libertad de expresión... Considero difícil que durante éste

⁸³ Tomado de GALLEGOS Candiani, Israel, compilador; *CONSULTAS PÚBLICAS en materia de Medios de Comunicación*; Edit. Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la H. Cámara de Diputados LVIII Legislatura; México 2001; 65 pp.

⁸⁴ Cita tomada de: GALLEGOS Candiani, Israel, compilador; *CONSULTAS PÚBLICAS en materia de Medios de Comunicación*; Edit. Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la H. Cámara de Diputados LVIII Legislatura; México 2001; Pág. 18.

Radio: periodo de sesiones se presente un proyecto definitivo...
Porque este problema es tan complejo como el de la
corrupción⁸⁵.

b) Foros de Consulta Popular de Comunicación Social de 1983

Del 2 al 8 de mayo de 1983, al inicio del gobierno de Miguel de la Madrid, se llevaron a cabo los Foros de Consulta Popular de Comunicación Social que tuvieron lugar en Hermosillo, Sonora; Monterrey, Nuevo León; Guadalajara, Jalisco; Mérida, Yucatán y el Distrito Federal.

Las propuestas concretas expresadas en la consulta y ordenadas en su especialidad por medio, que a interés de nuestro estudio, se distinguen las siguientes propuestas:

Televisión:

- Que el Estado norme y oriente la actividad televisiva para que la nación conozca planes, programas y acciones de gobierno.
- Que se otorguen tiempos de televisión a sindicatos, partidos políticos, organizaciones sociales, culturales, profesionales, estudiantiles y ciudadanos en general.
- Que el Estado haga uso cabal del 12.5% del tiempo de transmisión que tiene reservado y que las empresas concesionarias paguen impuestos en efectivo.
- El diseño de una política de televisión dirigida primordialmente hacia el fomento de la producción y planeación, elaboración, difusión y análisis de mensajes ordenados, sistemáticos y paralelos a los planes gubernamentales en materia de salud, prevención social, alimentación, agricultura, energéticos, ahorro y capacitación para el trabajo.

Cine:

- Que el Estado ejerza su derecho de producir películas que cubran los vacíos que deja la producción cinematográfica de la iniciativa privada.
- La necesidad de que el cine tenga una tarea más activa en la tarea informativa nacional.
- Que las salas cinematográficas se sujeten al régimen de impuesto al valor agregado y se dejen exentos a los cines de los pagos de derechos municipales.

⁸⁵ Ibidem, Pág. 19



Radio:

- *Aprovechar mejor los tiempos oficiales para contrarrestar la penetración cultural.*
- *La comunicación radiofónica debe formar parte de la política nacional, para crear una sociedad mejor educada, más informada, más democrática y mejor organizada.*
- *Se revisen y actualicen los criterios de tramitación de permisos y concesiones.*
- *Que los ayuntamientos y los gobiernos locales participen en el uso de los tiempos oficiales; duodécimo, que el Estado haga respetar el artículo 28 constitucional que prohíbe los monopolios.*

Prensa:

- *Actualizar las disposiciones legislativas y reglamentarias en materia de comunicación social, especialmente en lo que se refiere a publicidad.*
- *Recopilar, ordenar y completar, para formar un todo orgánico y funcional, las diferentes normas sobre información y publicidad, con el objetivo de crear un solo Código de la Comunicación Social.*
- *Fortalecer la agencia noticiosa nacional, a fin de que pueda cumplir con máxima eficacia su misión en todo el país.*
- *Incluir en los programas educativos a nivel medio, una materia dedicada al conocimiento de los medios masivos y al funcionamiento de la comunicación social.*
- *Normar el Derecho a la Información*
- *Desaparecer PIPSA y que se permita que el papel se compre en el mercado libremente y al precio que está vigente.*
- *Desaparecer los subsidios del Estado a los medios de comunicación impresos.*
- *Que el Estado amplíe sus programas de educación a través de suplementos especiales publicados en los diarios*
- *Que el gobierno tenga acceso a los medios impresos, lo que vendría a ser el equivalente al tiempo oficial que el gobierno ya disfruta en la radio y la televisión.*
- *Es necesario transparentar los actos de los servidores públicos a través de todos los medios de información.*
- *Determinar jurídicamente la obligatoriedad de todos los medios impresos de periodicidad diaria del país, para que otorguen un 12.5% de sus espacios a las organizaciones civiles representativas nacionales, estatales, regionales y locales.*
- *Que se reglamente y disminuya el costo de las inserciones pagadas y espacios contratables en prensa, radio y televisión, cuando se trate de mensajes patrocinados por organizaciones sociales.*
- *Que se facilite la dotación de papel, materiales de impresión y equipos de producción audiovisual, a sindicatos y organizaciones sociales.*
- *Es necesario que los canales y conductos que manejan la publicidad oficial del Gobierno de la República sean descentralizados, ya sea a través de las dependencias federales o de las entidades, o creando delegaciones de la Dirección de Comunicación Social de la Presidencia, sean grandes o pequeños, diarios o revistas.*

- Que se termine con el sistema de otorgamiento de la publicidad política, más basado en las simpatías de índole política que en las estadísticas de circulación.
- Que se implementen sistemas claros, precisos y públicos, para el otorgamiento de la publicidad política, con tarifas y cantidades de acuerdo a la importancia, trascendencia, circulación y alcance en los diferentes niveles socioeconómicos.

Es muy importante reconocer en estos incisos que acabamos de pasar, verdaderas propuestas para reformar los ámbitos legales en materia de publicidad oficial. Los escogí por que me parecieron adecuados, quizá no deban utilizarse tal cual fueron concebidos en aquella ocasión; sin embargo, nos pueden formar un preámbulo para una normatividad más seria y estudiada, ya que todo esto que estamos conociendo como bagaje histórico de nuestro tema, está formando una base para llegar al siguiente paso, que tendrá que ser la reglamentación.

c) Decreto del Ejecutivo sobre Comunicación Social en 1992.

En 1992 se publica, por primera vez, el decreto del Ejecutivo titulado "Lineamientos para la aplicación de los recursos federales destinados a la publicidad, difusión y, en general a las actividades de comunicación social". En esta norma, se establecieron algunos criterios para la dotación de la publicidad oficial, además de que se obligó a efectuar los pagos con cheques nominativos, para evitar que se ocultara el destino de las erogaciones. A estos avances se sumó la reforma más importante que se dio en el seno de la legislación electoral, al lograrse una distribución equitativa de los tiempos oficiales que se otorgan a los partidos políticos en época de elecciones. Llegamos entonces, al Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, en enero de 2001, en el que se establecen los nuevos lineamientos para la aplicación de los recursos federales destinados a la publicidad, difusión y en general a las actividades de comunicación social. Un decreto emanado del Ejecutivo y basado en los proyectos de un nuevo partido en el gobierno, en el que se incorporan nuevas ideas sobre el cómo y cuándo ejercer los recursos públicos.

d) Consulta Pública convocada por la Comisión Especial de Comunicación Social de la LVI Legislatura en 1995

La Comisión Especial de Comunicación Social fue creada el 28 de enero de 1995 con el mandato de *consultar a la ciudadanía y recoger opiniones para que haga efectiva y salvaguarden la libertad de expresión, amplíen y fortalezcan el estado de derecho a la información y la comunicación.*

En la consulta pública, se llevaron a cabo un total de 10 foros regionales que abarcaron todos los estados de la República, entre los meses de junio y julio de 1995. En estos foros se recibieron 2,098 ponencias que contenían a su vez más de 3,000 propuestas de toda índole, que de alguna manera se intentó incluir en la iniciativa publicada.

La consulta se organizó a través de los siguientes temas: Estado, Sociedad y Medios de Comunicación; Medios Electrónicos; Medios Impresos, y Programación y Publicidad.

En la mesa IV de Programación y Publicidad, se recibieron 19 ponencias en 6 foros de consulta: Distrito Federal, Monterrey, Puebla, Mérida, Hermosillo y Oaxaca, apreciándose una participación importante, toda vez que en torno a ésta mesa se presentaron un promedio de 162 propuestas. Dichas propuestas fueron emitidas por publicistas, con el 26.32%; comunicólogos, con el 15.80%; periodistas, con el 10.53% e ingenieros, con el 10.53%, entre otros sectores.

Dentro del primer sub-tema, un número significativo de propuestas fueron en torno a elaborar y difundir contenidos educativos, culturales, políticos y publicitarios, y a promover el papel regulador del Estado en éste ámbito.

Otro rubro con un buen porcentaje de propuestas fue el relativo a la creación de organismos reguladores de los contenidos y de la publicidad, así como propuestas para legislar en ésta materia. También se mencionan propuestas (7) en torno a crear canales alternativos como medios efectivos para la difusión y democratización de la sociedad, por parte del gobierno.

e) **Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social 1997.**

Presentada ante la H. Cámara de Diputados el 22 de abril de 1997, por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo y turnada para su revisión y análisis a las comisiones de Radio, Televisión y Cinematografía y Gobernación y Puntos Constitucionales.

La iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, está compuesta de nueve artículos, que contienen un total de 62 artículos. Su contenido es el producto de los foros realizados en 1995, descritos en el inciso anterior de nuestro trabajo.

- **Capítulo I. Disposiciones Generales.** En dicho capítulo se definen los conceptos tratados en la normatividad y se sintetiza el espacio sobre el que deberán actuar los contenidos de esta Ley. Esta ley, según se cita, tendrá la labor de *establecer las normas jurídicas que regulen la relación existente entre los sujetos de la comunicación.*
 - fomentar el ejercicio pleno del derecho a la información y la libertad de expresión en un marco plural y participativo, para coadyuvar a la formación de una opinión pública bien informada.
 - estimular el respeto a libre ejercicio profesional del informador y facilitar su acceso a las fuentes de información.

- **Capítulo III. Del Derecho a la Información.** Estipula los lineamientos para cumplir y respetar cabalmente este derecho, fundado en:
 - La necesidad de conocer la información de interés público
 - La protección de la información nominativa

- **Capítulo IV. De la Información Clasificada.** Define específicamente que no será violatoria del derecho a la información, la información que ha sido clasificada como material reservado, secreto o porque contiene información nominativa.
 - La información se considera reservada o secreta, en atención al grado de protección que se requiera, relativa a la defensa de la nación o la seguridad del Estado;

- Las investigaciones de los delitos, cuando pongan en peligro la libertad y seguridad y derechos de terceros;
 - Los expedientes judiciales que no hayan sido resueltos;
 - La información reservada será por tiempo determinado, en un plazo no mayor a 12 años.
 - La información nominativa es la que contiene datos personales.
- Capítulo V. La Información de la Función Pública y los Medios de Estado.

Este capítulo pretende estipular que información sí es susceptible de darse a conocer por parte de las instituciones o dependencias públicas, es decir, cuál es la información de interés público. Asimismo, concibe un nuevo modelo y una nueva concepción de lo que deberán ser los medios de Estado o de servicio público, así como su función:

 - se asienta que cualquier persona tiene derecho de acceder a los registros y documentos que formen parte de un expediente u obren en archivos administrativos y establece el mecanismo para acceder a ella.
 - Los medios de estado deberán divulgar la información de los grupos de diversa índole social o política;
 - Los directivos de los medios del Estado serán nombrados por el Presidente de la República;
 - Las ayudas del Estado a los medios y los gastos realizados por las oficinas de comunicación de las instancias de gobierno, deberán de provenir de recursos contenidos en partidas presupuestales específicas;
 - Así mismo, establece las condiciones y los requisitos que un medio de comunicación deberá cumplir para poder acceder a la publicidad del Estado, tales como certificación de tiraje, circulación y cobertura.
- Capítulo VII. De la Comisión Nacional de Comunicación Social.

Se crea un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargada primordialmente de vigilar la aplicación de este nuevo ordenamiento legal; además de fungir como un órgano de intermediación y

arbitraje cuando surjan quejas derivadas de la relación entre el Estado, los medios y la sociedad.

- establece la forma de integración de la comisión: 13 miembros (3 representantes del Ejecutivo Federal, 3 de los empresarios de los medios, 3 de los trabajadores de los medios, 2 de la academia y 2 de organizaciones civiles), así como los requisitos que deberán cubrir, su forma de designación y ratificación, que será por la propia Cámara de Diputados.

Algo inapelable que se observa en la propuesta para conformar la Comisión es que hay un gran ausente y eso quizá es el principal personaje en la escena mediática, política y social del país, que pasa con los ciudadanos, no existe representatividad de la sociedad civil y conmigo coinciden algunos comunicólogos y académicos que en su momento externaron la queja en los diferentes medios y foros de comunicación.

La conformación de esta Comisión, presenta una tendencia a la conformación por medio de criterios políticos, que nos resuelven el problema fundamental de los procesos legales y judiciales en nuestro país. Tal vez el esfuerzo debe estar puesto en resolver precisamente esa problemática.

o Capítulo VIII. De las facultades y competencia de la Comisión Nacional de Comunicación Social.

Este capítulo establece atribuciones de este órgano, tales como:

- Brindar asesoría a los ciudadanos, respecto de presuntas violaciones del derecho a la información o a la libertad de expresión;
- Recabar información y pruebas con respecto a las quejas planteadas;
- Intervenir como conciliador de los conflictos suscitados por estos motivos;
- Emitir recomendaciones públicas;

Continúa - Llevar el Registro Público Nacional de Medios de Comunicación;
En lo - Conocer la certificación de tirajes y circulación de los medios de las
sanciones impresos o de audiencia en medios electrónicos; privada o pública
hasta la solicitud de la revocación de la concesión, permiso o autorización
Existen unos puntos álgidos donde no hubo consenso y que se presumía
habían de ser eliminados, ellos son: que este órgano regulador pudiera
imponer sanciones; que verificará la utilización de los recursos públicos
destinados como ayuda a medios particulares de comunicación; la
supervisión y opinión de los procesos de otorgamiento de concesión de las
frecuencias de radio y televisión⁸⁶; el promover la creación de códigos de
ética en los medios y de recibir los informes financieros de los medios de
En comunicación propiedad del Estado. bre la publicidad de carácter oficial, bajo
la normatividad -propuesta, de la Iniciativa de Ley Federal de Comunicación
So Esto -dice Diego Petersen⁸⁷, me parece que pudiera ser sumamente
na peligroso. Podemos quizá tener una comisión maravillosa, seis años y los
ella siguientes seis años tener otra comisión que sea absolutamente lo
na contrario; y para consolidar su comentario ejemplifica el caso de los
co Consejos Electorales que no todos han funcionado conforme a la ética con
es la que fueron concebidos. terés propio y no hacia el fin último al que debiera
servir una legislación de esa marca.

Petersen, por otro lado, califica a la Comisión Nacional de Comunicación
Es Social como una propuesta muy complicada de operar se instrumentar
ley jurídicamente, al referirse a la sustentación legal que tendría dicha comisión
rec que puede abrogar derechos exclusivos del Poder Judicial. Por otro lado
es analiza el procedimiento que debería seguir la Comisión para la asignación
pu de la publicidad del Estado, ya que cree que se puede promover una forma
qu más sencilla de certificar el tiraje de los medios impresos y el raiting de los
pu electrónicos, que una comisión a la que se le pudiera cuestionar la
exigencia de dichos requerimientos.

⁸⁶ Y hemos de recordar que de acuerdo con la división de poderes establecida en nuestra Constitución, corresponde al Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Gobernación, Salud y Educación Pública el otorgamiento y la revocación de concesiones, facultad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; así como la inspección y reglamentación de las estaciones de radio y televisión a Gobernación, Salud y Educación Pública. 200, México D.F.; 43 pp.

⁸⁷ En PETERSEN, Op. Cit., 45.

o Capítulo IX. Procedimiento ante la Comisión Nacional de Comunicación. de
En lo que se refiere a la presentación de las quejas y la aplicación de las
sanciones, las cuales pueden ir desde una amonestación privada o pública
hasta la solicitud de la revocación de la concesión, permiso o autorización
otorgada al medio de difusión, cuando la violación a las disposiciones de
esta ley sea reiterada.

Sin embargo, las recomendaciones emitidas por esta Comisión, no
suplantán los fallos de la autoridad judicial, aunque sí podrán considerarse
como prueba en los procedimientos judiciales.

En una visión analítica de la relación entre la publicidad de carácter oficial, bajo
la normatividad –propuesta, de la Iniciativa de Ley Federal de Comunicación
Social; el periodista y director del diario *Público* de Jalisco, Diego Petersen, nos
hace atinadas reflexiones que me permitiré citar y comentar. La primera de
ellas hace referencia a los términos en los que surge la Ley, y nos dice que
*nació en un enfrentamiento entre una visión desde el Estado que privilegia el
control y no específicamente la ley*⁸⁸, es decir que la redacción de dicho ley
estuvo maniatada hacia un interés propio y no hacia el fin último al que debiera
servir una legislación de esa marca.

*Es fácil saber que tipo de privilegios son los que están tocados en esta nueva
ley y que hacen brincar a más de un medio de comunicación. El acceso a
recursos fiscales, es decir, recursos nuestros, de la sociedad, un fácil acceso a
este tipo de recursos por la vía de la publicidad, el sobre precio al que vende la
publicidad al Estado*⁸⁹. He aquí que se refiere a dos prácticas comunes, una
que hace referencia a la decisión práctica que tiene el gobierno para invertir en
publicidad sobre la campaña que desea y en el medio que elija; y la otra nos

⁸⁸ PETERSEN, Diego; Legislación en comunicación: Implicaciones y retos para los periodistas; En:
VARIOS AUTORES; *Legislación en Comunicación, Memorias de Foro universitario para revisar el
marco legal del Derecho a la Información*; Edit. Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la
H. Cámara de Diputados LVII Legislatura; 1ª. Edición, julio del 200, México D.F.; 43 pp.

⁸⁹ PETERSEN, Op. Cit., 44pp.

habla sobre la existencia de la llamada tarifa política⁹⁰ en medios de comunicación.

Ambos casos señalados anteriormente son ilegales, sin embargo, no hay regulación sobre ellos. Y la que se presentaba en 1997 y sobre la que debatimos –dice Petersen, privilegia este tipo de acciones, a los que se les puede aunar el cobro por información de las famosas gacetillas.

f) Consulta Popular sobre los Medios de Comunicación para Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000

Con el fin de enriquecer el contenido del Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 en el terreno de la comunicación social la Secretaría de Gobernación organizó el Foro de Consulta Popular sobre “Estado, Democracia y Medios de Comunicación”, que se realizó simultáneamente el 28 de abril de 1995 en los Estados de Veracruz, Sonora, Oaxaca y Jalisco.

Dentro de los múltiples análisis, evaluaciones, reconocimientos y críticas que se expusieron por lo diversos sectores sociales en este espacio de participación ciudadana, figuran de manera sintética los 19 diagnósticos sobre el estado general de la comunicación social en el México del siglo XX, de los cuales resaltaremos y analizaremos los siguientes:

- *En los últimos años, en México hemos avanzado en el desarrollo tecnológico, organizativo, financiero, programático, etc., de los medios de comunicación. Pero no hemos avanzado nada en el desarrollo comunicativo y humano de los ciudadanos.*
- *La única forma de producir consensos entre gobernantes y gobernados es a través del uso de los medios de difusión. De aquí la importancia central de examinar la relación entre medios de comunicación y desarrollo.*
- *No existe posibilidad de construir la democracia sin la presencia abierta de los medios de comunicación. Por tanto, el margen de la democracia existente en nuestra nación se puede medir por el grado de apertura de nuestras instituciones informativas, por consiguiente, el avance de la democracia requiere de la existencia de medios independientes del Estado.*

⁹⁰ tarifa política no es otra cosa que venderle más caro al gobierno porque el gobierno es cliente cautivo.

- *El Derecho a la Información no es un derecho exclusivo de los propietarios de los medios de información, sino es un derecho natural de cualquier ser humano para conocer la realidad y defender su verdad.*
- *No existe voluntad política por parte del Estado para que la población esté bien informada. Por ello, los medios no están transmitiendo la historia y vida del "México profundo", sino del México imaginario de la modernidad que nada tiene que ver con las grandes necesidades de sobrevivencia de los grupos mayoritarios de nuestro país.*

Además de la presentación de los diagnósticos anteriores, también se presentaron en dicha consulta sobre medios de comunicación las siguientes alternativas:

- *La reglamentación del derecho a la información, solicitada durante tantos años por muchos sectores sociales, no debe convertirse en la aplicación de una ley mordaza de los medios de comunicación, sino en una normatividad que democratice los espacios de participación de éstos.*
- *Es indispensable formar un Consejo Plural de Comunicación Social con estatuto de organismo público, personalidad jurídica independiente e integrado por profesionales de la comunicación.*
- *Se requiere modificar los criterios oficiales de asignación de concesiones de uso de frecuencias de radio y televisión, privilegiando la participación de la sociedad civil.*
- *El uso de los tiempos oficiales en los medios de comunicación debe terminar de ser centralista, para federalizarse*
- *La distribución de los apoyos financieros a los medios de comunicación vía la entrega de la publicidad oficial, debe registrarse por estrictos criterios de cobertura y eficacia informativa de los medios*
- *Se debe exigir al gobierno que cada año presente de manera pormenorizada, su gasto público en medios de comunicación y defina los criterios de transparencia para el otorgamiento de recursos que provengan de los sectores públicos y paraestatales en el terreno de la comunicación social.*

g) Iniciativa de ley reguladora para el control de la publicidad gubernamental

Durante el 2002, Lorena Beauregard, diputada federal del Partido Revolucionario Institucional, presentó ante la Cámara la *Iniciativa de ley reguladora para el control de la publicidad gubernamental, en materia de prensa, radio y televisión*. En cuyo motivo de exposición señala la necesidad de *modificar los parámetros que permitieron al viejo sistema político generar un modelo proteccionista que propició vacíos legales, que generó relaciones de*

corrupción con los distintos medios de comunicación, a través de apoyos financieros estatales, el rescate de empresas informativas, estímulos fiscales y hasta el subsidio de papel periódico que, en su momento, limitó las libertades de expresión e información; circunstancias que ya nosotros conocemos y hemos analizado y que Beurregard confirma textualmente en su iniciativa.

La finalidad de una Ley en la materia, para la diputada priísta, radica en *otorgar al Legislativo el poder de control sobre los actos del Ejecutivo en materia de recursos públicos para la difusión y publicidad del Gobierno; esto de manera general al tema y como primer medida de solución al problema. Sin embargo, tiene que existir una vigilancia constante, a fin de que se cumplan los objetivos que se proyectaron en materia de difusión de las campañas gubernamentales. Sin embargo, tenemos que asegurarnos que tales egresos se apliquen únicamente para gastos de propaganda e imagen institucional y no la individual.*

Se trata de establecer los criterios para que en el ejercicio de estos recursos públicos no se cometan excesos o se modifique el propósito para los cuales fueron autorizados por esta Cámara, razón por la que se propone en el artículo 5 de la presente iniciativa, que todos los programas en materia de comunicación y difusión sean aprobados por el Ejecutivo y la Cámara de Diputados. No basta con la vigilancia del Ejecutivo, *por lo que debemos, los legisladores, demandar que para la aprobación de los programas, las Entidades y las Dependencias de la Administración Pública se justifiquen en todo momento, el uso correcto de los recursos públicos.*

Es importante que el presupuesto aprobado se aplique exclusivamente para las actividades de difusión, información y promoción, pero que adicionalmente a la aprobación del Presupuesto de Egresos de cada año, trimestralmente el Legislativo revise que las campañas institucionales se justifiquen debidamente, cumplan los objetivos del proyecto de gobierno y se evite así, cualquier intento de promoción personal o partidista. Para ello, se propone que en los criterios sobre la difusión de las campañas institucionales, los funcionarios públicos no aparezcan en imagen, -lo que me parece muy acertado y en punto a discusión que abrirá muchas discusiones; a menos que se justifique debidamente a la

Cámara de Diputados y a la Secretaría de Gobernación, instancia que por ley se encarga de aplicar la política de comunicación social.

Los gobiernos democráticos han adoptado como práctica cotidiana la racionalidad en el ejercicio de sus recursos públicos, por lo que en la iniciativa, se propone que en la contratación de los servicios, espacios en medios escritos y electrónicos, las Entidades o Dependencias comprueben al Legislativo y a sus superiores en la Administración Pública, se busque el ahorro y la transparencia.

También se propone como acto fundamental que *los servidores públicos demuestren a sus superiores y a los legisladores, que no se privilegió a una empresa periodística por razones distintas a la eficacia para difundir la información, el prestigio, la circulación u otros requisitos que se numeran en la iniciativa.*

Respecto a la difusión de las campañas, se propone que el Legislativo y la Secretaría de Gobernación autoricen, de común acuerdo, la difusión de las campañas institucionales, con base en una solicitud que justifique plenamente tiempo, costo, estudios de mercado, encuestas de opinión y grupos hacia donde estará dirigida. Se trata de conocer el costo, el impacto de las campañas y si éstas fueron onerosas o no. Finalmente, diremos que en esta iniciativa, tan completa, también se contempla la regulación de los Tiempos Oficiales, pero recordemos que ellos ya no existen, debido a las modificaciones al reglamento de la Ley de Radio y Televisión el 10 de octubre del mismo año de presentación de la iniciativa.

h) Campaña academia

El investigador de tiempo completo y titular de la *Cátedra Konrad Adenauer* de Derecho de la Información de la Universidad Iberoamericana, Ernesto Villanueva Villanueva, es también organizador del *Grupo Oaxaca*, creado con la firme intención de buscar avance en las reformas mediáticas de nuestro país, su primer gran logro fue la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información* del Gobierno de Sinaloa, del Estado de Michoacán, asesoradas en su redacción por el propio Villanueva.

El siguiente punto, aún pendiente, en la agenda del entonces *Grupo Oaxaca* – ahora disuelto y del propio Villanueva Villanueva, se encaminó a la creación de una *Ley Federal de Transparencia y Equidad Publicitaria*. Hoy en día el catedrático ha propuesto la redacción de dicha Ley como *voluntad democrática de establecer reglas claras y equitativas*⁹¹, aunque prevé la respuesta y puntualiza que *esta circunstancia genera el juego de suma cero, en donde todos pierden y casi nadie gana*.

la publicidad gubernamental, ya sea así una legislación propiamente abocada a la materia de la información oficial, o bien

A su campaña que se realiza a través de las diversas publicaciones en prensa que tiene el investigador, en diarios y revistas nacionales, se suma su participación en Congresos y Foros tanto Internacionales como Nacionales y estudiantiles. También se han escuchado voces como la de Issa Luna Pla, escritora de revista como la Mexicana de Comunicación y otras; el senador Javier Corral Jurado, entre otros académicos que en su momento pertenecieron al renombrado Grupo Oaxaca, que ya mencionábamos.

tomando como base el marco legal mexicano, de nuestro capítulo anterior, esbozaremos –de forma breve, las figuras legales más trascendentales sobre la materia en diversos países del globo. Así pasaremos a nuestro análisis comparativo

Esta, creemos, es la mejor opción para tener un compendio de opciones en materia normativa sobre nuestro problema de estudio. Será pues un análisis concreto de casos, con regulaciones funcionales en diversos países, basados en investigaciones previamente realizadas por autores reconocidos jurídica y académicamente

Para el análisis se tomaron en cuenta los mismos rubros manejados con el caso mexicano del capítulo dos, la relación prensa y medios electrónicos con el gobierno, asuntos de elecciones públicas de gobernantes, desempeño y funcionamiento de los ámbitos de comunicación social de la parte oficial y

⁹¹ Tomado de su ponencia *Hacia una ley de transparencia y equidad publicitaria*; En: el Tercer Congreso Internacional de Derecho de la Información, Morelia, Mich. Noviembre de 2002.

Análisis Comparado de los Regímenes Internacionales

El capítulo anterior nos dio la perspectiva mexicana de reglamentación en torno a la Publicidad Oficial, también nos dejó ver el rumbo al que camina México hacia una ley que reglamente la publicidad gubernamental, ya sea así una legislación propiamente abocada a la materia de la información oficial, o bien en un contexto más extenso, como el de la Comunicación Social.

¿Cómo sabemos que es lo más adecuado? Pues bien, el análisis comparado en materia jurídica es el arma más socorrida en dichos casos, ya que casi siempre ofrece posturas diferentes, que se han tomado ante problemas similares al que se analiza. En base a lo anterior, nuestra investigación se encamina ahora a un análisis comparado sobre los regímenes mundiales en torno a situaciones de información pública, con carácter de oficial.

Tomando como base el marco legal mexicano, de nuestro capítulo anterior, esbozaremos –de forma breve, las figuras legales más trascendentales sobre la materia en diversos países del globo. Así pasaremos a nuestro análisis comparativo.

Esta, creemos, es la mejor opción para tener un compendio de opciones en materia normativa sobre nuestro problema de estudio. Será pues un análisis concreto de casos, con reglamentaciones funcionales en diversos países, basados en investigaciones previamente realizadas por autores reconocidos jurídica y académicamente.

Para el análisis se tomaron en cuenta los mismos rubros manejados con el caso mexicano, del capítulo dos, la relación prensa y medios electrónicos con el gobierno; asuntos de elecciones públicas de gobernantes, desempeño y funcionamiento de los órganos de comunicación social de la parte oficial y finalmente, casos de suma relevancia histórica.

A. Un As bajo la manga

Régimen Internacional

Pocos son los estudios que se han avocado al tema específico de la normas que rigen el proceso en el cual el Estado trasmite información a la sociedad, pero el estudio del derecho comparado, al cual se ha avocado el investigador Ernesto Villanueva Villanueva, en más de una ocasión deja relevantes aportes y muestra una radiografía mundial sobre el tratamiento del tema. Para tal efecto, nos dimos a la tarea de recabar los análisis y estudios hechos por el autor y algunos otros analistas del tema, así como cada una de las legislaciones utilizadas por ellos; con la finalidad de sopesar el contexto de la información de los diversos países y presentarlo para complementar nuestro propio proyecto.

Estos breves estudios de derecho comparado se han efectuado con una división en 3 grandes campos, en uno de ellos Villanueva reconoce a países donde la asignación del recurso publicitario se destina tomando en cuenta la rentabilidad de los mismos y el impacto que lograrán en su función, dejando de lado la afinidad política de las empresas. En este primer bloque cita y estudia a países como Estados Unidos y el Reino Unido.

En otro apartado se estudian países donde existe un estado de desregulación parcial, con lineamientos que van hacia la radio y la televisión. En estos casos las pautas que generan estas reglamentaciones nos presentan condiciones de imparcialidad y de buen uso del espacio público; aquí encontraremos casos como el alemán, el belga y el francés.

Finalmente en el grupo de Holanda, Italia y Portugal, se analiza una base legal regida por criterios de equidad social; este grupo sería el punto de llegada de un buen régimen en los procesos de la publicidad oficial. Así pasaremos de ir de los casos más escasos en cuanto a regulación del Estado y su publicidad a los más complementados.

¹⁰ Información consultada en: VILLANUEVA Villanueva, Ernesto: *Publicidad oficial, pautas para su regulación en América*. En: *Revista Mexicana de Comunicación*. Año XIV, No. 73, mayo-junio 2002; Pág. 17.

¹¹ *Idem*, p. 17 y 18.

Posterior a esta segregación informativa realizaremos un breve análisis en materia de autorregulación en forma comparada, para llenar todos los ámbitos normativos que hemos manejado y que ya estipulábamos desde nuestro capítulo uno.

1. Marco Jurídico

Ajeno a la situación del país en la materia que nos aqueja, la experiencia comparada nos ofrece perspectivas más concretas. En Holanda, la publicidad del Estado tiene como instrumento normativo la Ley sobre la Publicidad de la Administración, del 1° de mayo de 1980; en Italia, la Ley número 67, del 25 de febrero de 1981, contiene un apartado dedicado a la regulación de la publicidad del Estado; en Portugal, en una forma poco trascendente, el Congreso introdujo un nuevo artículo en la Ley de Presupuesto, con el fin de disciplinar el uso de dotaciones presupuestarias para fines de publicidad⁹².

Sepamos que también existen en Suecia, Mozambique y Finlandia, un marco jurídico sobre el ejercicio presupuestario de la Administración (Gobiernos) en Publicidad Oficial. En Costa Rica, la ley dispone de un impuesto de 1% de toda publicidad oficial para el sostenimiento del Colegio de Periodistas de Costa Rica⁹³.

Con relación en la materia, en especial sobre el uso de gacetillas –que es uno de los recursos históricamente más utilizado en nuestro país; el Código Internacional de Prácticas Publicitarias de 1973, es una fuente obligada. En Rusia, la ley de Publicidad 108, del 18 de julio de 1995, al igual que la Ley de norteamericana, en comparación de la nuestra que se gesta de manos del poder político, es decir, en México surge un poder público para consolidar otro y en el vecino país surge para hacer contraparte.

⁹² Información consultada en: VILLANUEVA Villanueva, Ernesto; *Publicidad oficial, pautas para su regulación en México*; En: Revista Mexicana de Comunicación, Año XIV, No. 75, mayo-junio 2002; Pág. 17.

⁹³ Ididem, Págs. 18 y 19.

Publicidad 303/83 del 28 de junio del Portugal, hacen referencia a la regulación de publicidad oficial⁹⁴.

También se consultaron la Ley Federal del 12 de junio de 1981 sobre la prensa y otros medios de Australia; de Bélgica, la Ley tendiente a mantener la diversidad de la prensa cotidiana de opinión, del 19 de julio de 1979, así como el Real Decreto Reglamentario del 20 de febrero de 1980; para el caso Francia, se tomó en cuenta la Ley del 29 de julio de 1881 sobre la libertad de prensa, Ley número 86-897 del 1 de agosto de 1986 que reforma el régimen jurídico de la prensa y la Ley 84-937 del 24 de abril de 1984. Así como algunas leyes mundiales sobre secretos oficiales.

a. Estados Unidos

En los Estados Unidos las campañas publicitarias del Gobierno se rigen por criterios estrictos de impacto de difusión, sin importar si el medio de prensa es proclive al gobierno o no lo es. Para tal efecto, los departamentos del Gobierno de los Estados Unidos basan sus criterios de asignación publicitaria en los informes de las agencias responsables de publicar los tirajes, número de radioescuchas y televidentes.

En 1914 se comienza a usar una organización de auditoria independiente, con la finalidad de regular a los departamentos de comunicación social y productos que contrata, en qué medios, bajo que criterios se eligen, entre otros.

El maestro José Carreño Carlón nos da un comparativo sobre el desarrollo de los medios de comunicación en los Estados Unidos y en nuestro México. Nos comenta que la prensa estadounidense nace entre la aristocracia norteamericana, en comparación de la nuestra que se gesta de manos del poder político; es decir, en México surge un poder público para consolidar otro y en el vecino país surge para hacer contraparte.

⁹⁴ Usted puede consultar esta información, más detallada en: VILLANUEVA Villanueva, Ernesto; *Régimen Jurídico Comparado de la Ayuda del Estado a la Prensa*; Media Comunicación, Colección Derecho; México 1996; Pág. 46.

Carreño Carlón nos hace ver lo que muchos ya sabemos sobre el atraso mexicano respecto a países que hoy son de primer mundo, nos dice pues, que e los años 30's del Siglo XIX, Estados Unidos adopta un modelo de *cultura de la democracia de masas*, que México busca hasta los años 80's del Siglo XX y al que aún esta por acceder. Es más de un siglo en la brecha del desarrollo de medios entre los dos países.

Sin embargo, pese a estas marcadas diferencias, tanto México como Estados Unidos marcan el inicio de la prensa industrializada y de la actividad periodística profesional en un mismo punto de partida, a finales del Siglo XIX. Por lo demás México adopta, tarde, las posturas estadounidenses o mejor dicho imita modelos mediáticos de los norteamericanos.

Lo anterior sucede en todos los ámbitos, no sólo en el campo mediático, también en la economía, factor determinante en el desarrollo de los pueblos. Frente a esto sólo queda seguir imitando, que en determinado momento no es tan malo, sino para que existe un análisis comparado, más que para valorar las diferencias y observar los aciertos del otro polo o bien prevenir sus errores.

b. Reino Unido

En el Reino Unido las campañas publicitarias del Estado son puestas en marcha por la Central Office of Information que decide en última instancia la idoneidad de la campaña, la duración y los medios de difusión. Esta decisión la toma basándose en las recomendaciones de un comité consultivo independiente formado por expertos publicistas con el concurso de las principales agencias de publicidad las cuales operan directamente las campañas del gobierno.

He aquí una figura interesante, que se basa en la creación de un comité de vigilancia y consulta a cerca de los casos y procesos mediáticos, México adopto un esquema similar ante el Acceso a la Información, el Ifai o Instituto Federal para el Acceso a la Información, no es otra cosa que el Central Office of Información, pero con menor número de atribuciones, ya que sólo se

encarga de el Acceso y no de la información oficial y sus procesos de mediatización.

c. España

En España, por ejemplo, en su discurso de investidura, el presidente José Luis Rodríguez Zapatero expresó que el criterio para el empleo de la publicidad institucional sería reformado para impedir un uso ilegítimo e implantar la máxima cristalinidad en la gestión de lo público. Por su parte, algunas comunidades autónomas de este país han dictado leyes para resguardar el correcto uso de los fondos públicos en publicidad oficial y hasta existen precedentes jurisprudenciales en los que se condena a ciertas administraciones gubernamentales a reparar los perjuicios originados por el uso discriminado de la publicidad oficial⁹⁵.

Artículo Único de la Ley Orgánica 2/1998, del 3 de mayo, Reguladora de la Publicidad Electoral en Emisoras de Televisión.

1. No podrá contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión privada objeto de concesión...
Artículo sesenta

1. No pueden contratarse espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública.

*2. Durante la campaña electoral los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurren a las elecciones tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública*⁹⁶.

Frente al caso español, México parece caminar por el mismo sendero, también aquí se proclamó nuestra máxima autoridad en defensa de la cristalinidad o de el acceso a la información, es decir, de hacer publico y cristalino el derecho a la información. Sin embargo, nuestro país aún no regula ningún estado bajo el

⁹⁵ Información tomada de: http://www.lanacion.com.ar/opinion/nota.asp?nota_id=656760&origen=ranking. EDITORIAL; Distribución de la Publicidad Oficial.

⁹⁶ LEVARIO Turcott, Marco; *Hay avances: persisten insuficiencias*; En: Revista Etcétera; No. 26, diciembre de 2002; Pág. 19.

precepto de la información oficial, como ya lo analizamos existen propuestas, pero sólo eso, propuestas en el tintero.

d. Argentina

Aunque Argentina no posee una regulación propiamente sobre la publicidad oficial, encontramos en el Código Nacional Electoral las pautas pertinentes al ejercicio de la publicidad dentro de las campañas electorales del país, específicas en los Artículos 46 y 128 de dicho código, que a la letra dicen así:

Artículo 64ter. Publicidad en medios de comunicación. Queda prohibida la emisión y publicación de avisos publicitarios en medios televisivos, radiales y gráficos con el fin de promover la captación de sufragio para candidatos a cargos públicos electivos a la fecha fijada para los comicios. (...)

Artículo 128ter. Publicidad en medios de comunicación. a) El partido político que incumpliera los límites de emisión y publicación de avisos publicitarios en televisión, radio y medios gráficos, perderá el derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual, por un plazo de uno a cuatro años y los fondos para el financiamiento de campaña por una a dos elecciones⁹⁷.

No muy alejado de la situación mexicana, quizá nuestro país guarda un mejor armamento legal en la materia, ya que como conocemos los códigos penales de la administración pública y los reglamentos de las diversas dependencias federales, poseen varios artículos explícitos al tema.

e. Chile

En Chile, al igual que el caso anterior, también se norma la *propaganda y publicidad* electoral, a través de la *Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios*; en cuyo Artículo 31 se dice que:

⁹⁷ Ibidem.

Los canales de televisión de libre recepción deberán destinar gratuitamente treinta minutos diarios de sus transmisiones a propaganda electoral en los casos de elección de Presidente de la República, de diputados y senadores, únicamente de diputados o de plebiscitos nacionales⁹⁸.

f. Alemania

En Alemania, la regulación de la publicidad estatal se encuentra expresamente prevista por lo que se refiere a la radio y a la televisión; pero no existe normativa alguna, sin embargo, en materia de prensa escrita.

Sin embargo, resulta interesante el análisis del contexto en el que se desempeñan los medios alemanes. En 1948, surge la primera estación de Derecho Público, es decir medios ciudadanos; los medios electrónicos públicos en Alemania a diferencia del contexto mexicano son controlados por la ciudadanía, con total independencia económica y no por el Estado, lo que permite que no haya abusos de poder.

Los medios de comunicación se ajustan a las legislaciones estatales, sólo para los medios interestatales se aplican tratados acordados entre los territorios en los que se desarrollan los medios.

El financiamiento mediático, esta sujetos a normas impuestas; para los medios públicos se les otorga un *pago de derechos*, que cubren los hogares alemanes mensualmente, ya que éstos medios no pueden ofertar más de 20 minutos diarios de publicidad, es decir, el 1.1 por ciento del tiempo total de transmisión diaria y el beneficio económico por publicidad no podrá exceder el 10 por ciento de su economía⁹⁹.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Datos tomados de: OBERST, Walter; *La radiodifusión de derecho público en Alemania*; En: Los medios electrónicos en el marco de la Reforma del Estado en México; Edit. Fundación Konrad Adenauer Stiftung; Primera edición, diciembre de 2002, México; Págs. 123-126.



He aquí un país que puede ser muy educativo en materia de medios de comunicación y contenidos mediáticos; sin embargo, el adelanto va por encima de lo legal, estamos ante un país con una educación muy sólida, donde tal vez dicte más lo deontológico que lo penal.

g. Bélgica

En Bélgica tampoco existe una base legal que fije los criterios para las campañas publicitarias del Estado, aunque lo concerniente a la difusión de mensajes gubernamentales en radio y televisión cuenta con su respectivo fundamento jurídico. En efecto, el artículo 1 de la Ley sobre Disposiciones Relativas a la Radiodifusión y a la Televisión, de 28 de febrero de 1977, dispone que:

Las instituciones de emisión están obligadas a emitir gratuitamente 8 horas mensuales de comunicaciones del Gobierno. Estas comunicaciones deben tener carácter informativo y tratar de objetivos de interés general o de medidas que el Gobierno ha tomado o pretende tomar. Las emisiones gubernamentales deben ser difundidas en forma de comunicado, en las condiciones y según las modalidades a determinar por Real Decreto deliberado en Consejo de Ministros. Sin embargo, los miembros del personal de las instituciones de emisión no están autorizados a participar en estas comunicaciones gubernamentales, las cuales deben ser precedidas y seguidas por un anuncio que indique que proceden del Gobierno.¹⁰⁰

h. Francia

En Francia, la única regulación existente sobre el rubro en cuestión es la relativa a la publicidad política en televisión. En efecto, el artículo 14 de la Ley relativa a la Libertad de Comunicación, de septiembre de 1986, establece que:

⁹⁹ Cita tomada de VILLANUEVA Villanueva, Ernesto; *Régimen Jurídico Comparado de la Ayuda del Estado a la Prensa*; Media Comunicación, Colección Derecho; México 1996

¹⁰⁰ Chi y tradición tomada de VILLANUEVA Villanueva, Ernesto; *Publicidad oficial: pautas para su regulación en México*; In: Revista Mexicana de Comunicación, Año XIV, No. 75, mayo-junio 2002; Pág.

¹⁰⁰ Cita tomada de VILLANUEVA Villanueva, Ernesto; *Régimen Jurídico Comparado de la Ayuda del Estado a la Prensa*; Media Comunicación, Colección Derecho; México 1996; 115 p.p.

Este es cerrado holandés materia término y hasta legislación en la tal o el

La Comisión Nacional de la Comunicación y las Libertades ejerce un control, por todos los medios apropiados, sobre el objeto, el contenido y las modalidades de programación de las emisiones publicitarias difundidas por las sociedades nacionales de programa y por los titulares de las autorizaciones otorgadas para los servicios de comunicación audiovisual en virtud de la presente Ley. Las emisiones publicitarias de carácter político no pueden ser difundidas más que en periodos no electorales.¹⁰¹

i. Holanda

Segundo, México, se puede comparar gracias al bageje de propuestas que analizamos páginas atrás, pero eso son para nosotros sólo propuestas, lo que En el caso holandés, la publicidad gubernamental se regula bajo los preceptos de la Ley sobre la Publicidad de la Administración, del 1° de mayo de 1980 (WOB), cuya exposición de motivos acota correctamente el sentido práctico del Derecho de la Información como atributo social que conlleva su cabal obligación y que dice así:

Para el país italiano, la información del Estado es regulada en base a un apartado número 67, vig. Prensa e imprenta

Los ciudadanos tienen en dos sentidos interés en la información: como ciudadanos y como súbditos. En su papel de ciudadano necesitan datos sobre los que pueden basar su aprobación o rechazo de las políticas gubernamentales. Como súbditos de un Estado moderno, los holandeses entran en contacto con numerosas regulaciones a las que están sujetos, o de las que pueden beneficiarse.¹⁰²

La legislación holandesa se resume en tres pautas básicas, analizadas también por el investigador Ernesto Villanueva¹⁰³ y sobre las que ahora comentaremos nosotros. En este análisis se distinguen dos cualidades fundamentales de la comunicación social holandesa, la de abarcar a todo el conglomerado social y la de segmentarlo. En cuanto a las campañas, estas deben de ser concursadas por instituciones jurídicas de derecho privado, a las que se destinan partidas presupuestales para la promoción de diversos temas de interés social; mismo que deberán ser difundidas con equidad entre los medios de comunicación.

¹⁰¹ Cita tomada de VILLANUEVA Villanueva, Ernesto; *Régimen Jurídico Comparado de la Ayuda del Estado a la Prensa*; Media Comunicación, Colección Derecho; México 1996.

¹⁰² Cita y traducción tomada de VILLANUEVA Villanueva, Ernesto; *Publicidad oficial, pautas para su regulación en México*; En: Revista Mexicana de Comunicación, Año XIV, No. 75, mayo-junio 2002; Pág. 16

¹⁰³ Cita tomada de VILLANUEVA Villanueva, Ernesto; *Régimen Jurídico Comparado de la Ayuda del Estado a la Prensa*; Media Comunicación, Colección Derecho; México 1996.

Este es un buen ejemplo, donde podríamos particularizar el análisis y hasta cerrarlo en un comparativo con este país, que pautas de la legislación holandesa le faltan a nuestro país; primeramente, le falta la especificación en la materia, el tener una ley con el título de publicidad oficial o gubernamental o el término que queramos usar para debatir nuestro campo de estudio. Segundo, México, se puede comparar gracias al bagaje de propuestas que analizamos páginas atrás, pero eso son para nosotros sólo propuestas, lo que para ellos son una ley en la materia.

k. Portugal

j. Italia

Para el país italiano, la información del Estado es regulada en base a un apartado específico al tema contenido en los artículos 5 y 6 de la Ley número 67, vigente a partir del 25 de febrero de 1987, que adiciona la Ley de Prensa e Imprenta de 1981. Entre las aportes más interesantes de la legislación italiana resalta la creación de una Comisión de Evaluación de la Publicidad del Estado; sin embargo, está se encuentra integrada por miembros del propio gobierno, así como de editoriales, prensa, entre otros, sin tomar en cuenta a la sociedad civil. Por otro lado condena al gobierno a establecer en su presupuesto una partida para gastos publicitarios, sin posibilidad a modificaciones e imprime la obligatoriedad de destinar cuando menos el 50 por ciento de ese ejercicio presupuestal a la prensa escrita, esto se explica con la finalidad de equilibrar los gastos publicitarios entre medios electrónicos y escritos.

¹²⁸ El Consejo de la Prensa es una figura institucional que hace las veces de ombudsman de la prensa. Su principal cometido es proteger la libertad de la prensa y los derechos de los ciudadanos frente a los posibles abusos surgidos en el ejercicio de esa libertad.

También se obliga al Estado a rendir cuentas anuales de los gastos publicitarios ante el Garante de la Prensa¹⁰⁴, de igual manera se deberá entregar un proyecto para establecer los programas a publicitar, los medios y criterios. La Ley señala que debe crearse un fondo común para gastos publicitarios, fijado a la Dirección General de Información de la Presidencia del Gobierno, que debe formarse con el 20% del conjunto de las partidas presupuestales para gastos de publicidad de todos los órganos de la Administración.

Es el único país del mundo que junto a lo que nosotros conocemos como

k. Portugal

tiene también una Ley de Prensa y una Ley de Libertad de Expresión, que tienen el mismo rango de norma Constitucional. En Portugal la oposición logró que el Congreso introdujera un artículo en la *Ley de Presupuestos*, con la finalidad de acabar con el uso personal que le daban los mandatarios a las partidas de publicidad oficial.

A partir de haber introducido el *Artículo 12.A* sobre gastos de publicidad, se prohibió al Gobierno y su administración la utilización de recurso público con fines de propaganda política; de igual forma se vedó la inclusión de juicios de valor, mensajes adicionados o connotados sobre los necesarios para efectos de promociones de interés social.

Al igual que en el caso italiano, la celebración de contratos de publicidad para los fines de divulgación, tendrán que ser aprobados por el Consejo de la Comunicación Social y ser precedidos de un concurso público y anunciado en el *Diarios de la República*. Las dotaciones de las divulgaciones legalmente admitidas, serán inscritas, en la capitulación propia del presupuesto de los respectivos Ministerios.

¹⁰⁴ El Garante de la Prensa es una figura institucional que hace las veces de ombudsman de la prensa. Su principal cometido es proteger la libertad de la prensa y los derechos de los ciudadanos frente a los posibles abusos surgidos en el ejercicio de esa libertad.

2. Autorregulación comparada

La autorregulación tiene como antecedentes fundamentales el caso sueco, es precisamente la figura del ombudsman de la prensa, como se le ha dado en llamar, que significa un amigable componedor. Esto proviene desde el siglo XVII, en el caso sueco. Hay que recordar que en Suecia la Ley de Prensa tiene carácter de norma Constitucional.

Por ejemplo, España, posee un Consejo de la Información de Catalunya, el CIC. Es el único país del mundo que junto a lo que nosotros conocemos como Constitución, tiene también una Ley de Prensa y una Ley de Libertad de Expresión, que tienen el mismo rango de norma Constitucional. Posteriormente, en el Reino Unido, a partir de los años treinta de este siglo, se decide crear lo que se denomina el Consejo de Prensa, el British Press Council, que surge con el mismo propósito: promover, dignificar, etc., el trabajo periodístico. En los países que no están regulados por alguna normativa jurídica, la gran mayoría se encuentran sujetos a la autorregulación, es decir, a normas morales.

Estados Unidos también ha tenido esta intención, hubo en 1970 un Consejo Nacional de Comunicación, sin embargo duró únicamente dos años. Hoy en día existen Consejos de Prensa, órganos de autorregulación, únicamente en dos estados: Minnessota y Hawai.

En América Latina tenemos dos experiencias básicas, tenemos la experiencia de Chile, a través de un tribunal de ética periodística y tenemos el caso del Consejo de la Prensa. En ambos casos han sido los dueños de los medios de comunicación los que voluntariamente han decidido asumir un compromiso ético, un compromiso de responsabilidad frente a la propia sociedad.

En los órganos de autorregulación intervienen, en los sistemas de autocontrol, denominados genéricamente como Consejos de Prensa o Consejos de Medios, por lo regular se forman con tres tipos de sujetos. Por un lado alguna

representación mínima de los periodistas y de los dueños de los medios, una representación mayoritaria de la propia sociedad y una representación también, como director ejecutivo o como ombudsman, o como presidente, de un hombre vinculado al derecho, particularmente de un abogado retirado, de un juez retirado, que es el que va interpretar desde un punto de vista más técnico lo que serían estos códigos de ética.

Por ejemplo, España, posee un Consell de la Informació de Catalunya, el CIC, creado en 1996; la Asociación de Autocontrol de la Publicidad, AAP, de 1995 y su Ombusman. También en Egipto y Malasia se tienen consejos similares pero representan casos con poco éxito, debido a su contexto político-social.

Como podemos observar aunque algunos de los Consejos que vigilan el desempeño mediático están regulados por alguna normativa jurídica, la gran mayoría se encuentran sujetos a la autorregulación, es decir, a normas morales.

Esta es una visión general de lo que es la ética, de lo que es la autorregulación, los resultados son satisfactorios en aquellos sistemas en que se ha llevado a cabo y constituye, digamos, un sistema *cuasi* jurisdiccional, es decir, es un sistema que funciona al lado de lo que sería el sistema legal vigente. Y un sistema que tiene ventajas importantes, primero porque es a través de este sistema de autorregulación como la prensa decide resolver aquellos efectos secundarios derivados del ejercicio de la libertad de expresión e información de manera voluntaria y de manera organizada.

no sólo en la adopción de normas válidas o vigentes con contenidos en común, en los más distintos espacios geográficos del orbe, sino en la posibilidad de verificar un grado compartido de eficacia mínima de los postulados constitucionales, porque los contenidos de los tratados internacionales en materia de libertades informativas –que no en todos los países tienen jerarquía de norma constitucional– han pasado a ser parte activa y viva del propio texto de la Constitución; y porque esta voluntad

B. Tercia de Ases Análisis Comparado

En un análisis global, dentro de los derechos constitutivos de la libertad de información, es de llamar la atención que la constitucionalización del derecho a recibir información, con el 43 por ciento de los países del mundo, haya sido mayor que la protección constitucional del derecho a investigar y difundir información, que sólo obtuvo un 39 por ciento.

Lo cierto es que no existen conceptos de validez universal en el campo de la ciencia jurídica y, particularmente, en el derecho de la información, razón por la cual incluso los conceptos jurídicos indeterminados pueden tener una aceptación distinta ya no sólo entre un sistema jurídico y otro, sino entre uno y otro países aunque hablen de las mismas fuentes de producción informativa.

Las fórmulas jurídicas de protección constitucional de libertades de expresión e información manifiestan ejercicios de emulación y asimilación entre unos países y otros, particularmente es viable la influencia jurídica de los países continentales en los procesos constitucionales de sus antiguas colonias.

La interacción técnico-jurídica por la vía del derecho comparado entre los países del mundo, permite observar un proceso de uniformación u homologación constitucional, como tendencia ascendente. Este proceso se pone de manifiesto tanto en la definición mínima de bienes jurídicos que deben ser protegidos como la expresión jurídica de los contenidos normativos que establecen la protección y garantía las libertades humanas.

El fenómeno en cuestión podría traducirse no sólo en la adopción de normas válidas o vigentes con contenidos en común, en los más distintos espacios geográficos del orbe, sino en la posibilidad de verificar un grado compartido de eficacia mínima de los postulados constitucionales, porque los contenidos de los tratados internacionales en materia de libertades informativas –que no en todos los países tienen jerarquía de norma constitucional- han pasado a ser parte activa y viva del propio texto de la Constitución; y porque esta voluntad

general así expresada da cuenta de la evolución cognitiva, de la mayor sensibilidad del progreso cultural de las sociedades del mundo. embargo en la experiencia de los países Europeos, el control de la relación prensa-gobierno. Estos son algunos de los trabajos internacionales en la materia, al igual que estas leyes, existen Códigos de Ética que también disponen en la materia, como el caso de la prensa alemana y su Código Deontológico¹⁰⁵. Los trabajos mexicanos más cercanos a una legislación de publicidad oficial (como tal), se encuentran en la Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social de abril de 1997, en su Capítulo V.

A manera de resumen presentaremos la siguiente tabla con los datos más sobresalientes de las legislaciones analizadas en contraparte el caso mexicano.

PAIS	APORTE	MEXICO
Estados Unidos	Asignación de publicidad según información de agencias sobre tirajes y públicos	Asignación indistinta a juicio del contratante.
Gran Bretaña	Auditoria a los procesos de compra de publicidad a través de un comité consultivo independiente.	Se puede realizar auditoria a los deptos. de comunicación social por parte de la Contraloría del propio gobierno
Bélgica	Tiempos oficiales de 8 horas mensuales para comunicados gubernamentales identificados	No existen los tiempos oficiales. Los comunicados de gobierno utilizados ocasionalmente por los medios no llevan un distingo particular.
Francia	Contenidos de Publicidad Oficial resguardada por una Comisión Nacional y sólo se utiliza en tiempos no electorales.	No se vigilan los contenidos y se ejerce sin distingos de fechas, a excepción de campañas los días próximos a la elección.
Holanda	Posee una Ley sobre la Publicidad de la Administración.	Busca reglamentar en la materia, cuenta con una iniciativa a nivel federal y otras para el Distrito Federal.
Italia	Obliga a un presupuesto previo, sin cambios y a otorgar el 50% del mismo a la prensa.	Se tiene el presupuesto anual en la materia pero puede tener cambios o reasignaciones, no se especifica en que medios se debe gastar.
Portugal	Opera un Consejo de la Comunicación Social. Se concursan los espacios de publicidad y la información se hace pública. Se incluyen los gastos en los presupuestos de los ministerios.	Como ya se mencionaba se incluye en el presupuesto pero este puede variarse a juicio de la administración.
Chile	Tiempos oficiales de 30 min. Diarios en casos de elecciones nacionales o plebiscitos.	No existe tal

¹⁰⁵ AZNAR, Hugo; Medios de Comunicación y Esfera Pública: el papel de la autorregulación; En: Deontología y Autorregulación Informativa; Edit. Fundación Manuel Buendía, UNESCO, UIA; Primera Edición, México, 2000; Págs. 139.

De todos los países analizados, sólo Holanda cuenta con una reglamentación específica en la materia, que le ha sido de gran utilidad; sin embargo en la experiencia de los países Europeos, el control de la relación prensa-gobierno se ha regulado en los últimos tiempos, ya sea como artículos específicos en las diversas reglamentaciones locales o bien como normativas, que incluso guardan jerarquía constitucional; aunque como siempre hay un granito en el arroz. El tan sonado caso italiano de Berlusconi, del que ya todo lector ávido en el tema de los medios electrónicos debe estar enterado y que no explicaremos aquí.

Para los países americanos, el ejemplo lo pone –como siempre, los Estados Unidos, que ya posee una brecha más larga en el haber mediático respecto al resto de los países del continente. Como se analizó en el inciso perteneciente a dicho país, México posee un atraso de poco más de un siglo en el ámbito de las relaciones en torno a los medios electrónicos.

A últimas fechas Argentina, al igual que México, busca una reglamentación sobre publicidad oficial, ya se escuchan los rumores y peticiones en las cámaras y con sus respectivos líderes políticos y bien dice el refrán –cuando el río suena, es que agua lleva; pues cada vez se ve más próxima la llegada de una reglamentación sobre la publicidad oficial, no sólo en México, sino también en dos o tres país latinoamericanos.

Tristemente, México, sigue siendo el de su historia y para la oficialidad de información sigue siendo el de Televisa y uno que otro poderoso monstruo mediático mexicano de alianzas extranjeras, por supuesto. En ello, Jenaro Villamil, escritor de proceso y La Jornada, no me deja mentir, con su publicación del 11 de diciembre de 2005 –mi último texto consultado en esta investigación, que a la letra dice así: *El jueves 1 de diciembre, Televisa demostró en la Cámara de Diputados que es capaz de hacer aprobar reformas legales "por unanimidad" a las leyes de telecomunicaciones y de radio y televisión. Lo consiguió en sólo cinco minutos, en silencio, sin discusión pública*⁵⁸.

58 Cita tomada del texto invitado a la página del Senador Javier Corral Jurado en la dirección web: http://www.senado.unam.mx/articulo.php?id_articulo=1043

Justo cuando terminaba este extenso trabajo de investigación, que ahora ustedes han conocido resumido en las páginas que le anteceden a estas, se reforma el Cofipe, el Senado de la República apuntala hacia posibles cambios en materia estructural de la Ley de Radio y Televisión y algunos otros en materia directa a la competencia de la Publicidad Oficial. A mi mente llegan pensamientos: ¿Qué pasaría ahora con este trabajo que pensaba concluido? ¿Era eso, que anunciaban los propios medios, posible? ¿Podría quedar el tema legislado? Realmente ¿Las autoridades mexicanas llegarían a un acuerdo sólido a favor del bienestar de los mexicanos? Eso, me parece suena más a frase de un departamento de Comunicación Social Gubernamental que a lo que pudiera pasar.

Pero seguía preguntándome si ¿en verdad estaría ante la transfiguración del sueño del senador Javier Corral Jurado, de los ideales del catedrático Ernesto Villanueva y muchos otros, de hacer tangible la necesidad real de todo un país, de la resolución vívida de mi Hipótesis? De verdad, *en el país de no pasa nada* ¿podría pasar? Podría, acaso, sorprendernos de nuevo el ¡milagro!
Tristemente, México, sigue siendo el de su historia y para la oficialidad de información sigue siendo el de Televisa y uno que otro poderoso monstruo mediático mexicano de aleaciones extranjeras, por supuesto. En ello, Jenaro Villamil, escritor de proceso y La Jornada, no me deja mentir, con su publicación del 11 de diciembre de 2005 –mi último texto consultado en esta investigación, que a la letra dice así: *El jueves 1 de diciembre, Televisa demostró en la Cámara de Diputados que es capaz de hacer aprobar reformas legales "por unanimidad" a las leyes de telecomunicaciones y de radio y televisión. Lo consiguió en sólo cinco minutos, en sigilo, sin discusión pública*⁶⁸.

106.Cita tomada del texto invitado a la página del Senador Javier Corral Jurado en la dirección web:
[http:// www.senadorcorral.org/article.php?id_article=1043](http://www.senadorcorral.org/article.php?id_article=1043)

Antes de seguir con el tema, dejemos claro que con toda la información contenida, insinuada y algunas veces omitida –por cuestiones de redacción; la hipótesis planteada en la introducción a este trabajo se cumple de la siguiente manera:

Si las actuales reglamentaciones de la Publicidad Oficial y la Comunicación Social no garantizan a la sociedad una claridad del proceso, entonces habrá bases sólidas para la creación de una Ley de Publicidad Oficial.

Ahora, como lo prometido es deuda debemos responder al ¿porqué y para qué es importante establecer procedimientos y mecanismos que garanticen a la sociedad que el recurso destinado a publicidad de carácter oficial, responda a necesidades de verdadera comunicación social? Pues bien, nuestro capítulo uno a sido claro en ello, sentando las bases de los deberes de la Comunicación Social, sus formas y deontología.

Como punto clave, tenemos que reafirmar la cuestión histórico-filosófica de *quién cuida al que cuidando está*. Una Ley Federal de Publicidad Oficial, deberá garantizar a la sociedad el manejo de los recursos del erario destinados para el rubro en discusión; pero también deberá contemplarse el organismo regulador y vigía, de que dichos lineamientos se cumplan, como se observa en las propuestas publicas de diversos países, ya analizados en el capítulo tres.

¿Realmente es necesaria una Ley Federal de transparencia y equidad de la Publicidad Oficial, o es suficiente las reglamentaciones existentes en la materia? Al barajar los naipes en nuestro capítulo dos, ya iniciada la partida en el anterior, podemos adelantar debido a que en su mayoría las reglamentaciones en materia de publicidad oficial y sus procesos de comunicación, fueron pronunciadas y llevan vigentes por lo menos dos o tres años, que no han sido del todo efectivas o cumplidas. La realidad de los procesos está claramente llevada en el inciso A del capítulo, mientras que en el

B se encuentra el análisis legislativo; sopesando ambos apartados, llegamos a la conclusión referida anteriormente.

En el análisis, también encontramos un cierto porcentaje de participación de los sectores involucrados en los procesos de comunicación de la publicidad oficial, cuya opinión más general está cierta a legislar, obviamente, me pronuncio a favor, junto a ellos, como ya se abran percatado a lo largo de mi escrito. El punto nodal, me doy cuenta, no será si legislar o no, lo deberá ser el de ¿Sobre qué pautas legislar y cómo deberá transcurrir este suceso? Es decir ¿Para quién legislar y en qué marco de legalidad se llegará u una resolución?

Si los procesos para la creación de una ley federal en la materia, transcurren cómo lo ha sido el proceso de la Ley Federal de Radio y Televisión y la de Telecomunicaciones, entonces de nada servirá una Ley Federal de Publicidad Oficial; sin embargo, aunque con sus inconvenientes, pero firme en su haber se gestó y se trabaja con una Ley Federal de Acceso a la Información y sus similares versiones Estatales y cómo ella puede surgir la ley complementaria que regule y opere en materia de Publicidad Oficial.

Por que cualquiera de nosotros nos podemos dar cuenta de los contenidos de la publicidad de los departamentos de comunicación social u oficinas oficiales, son pocos y muy mínimos los que se enfocan a campañas de verdadera información social ¡Se tiene que legislar ya!

Por qué tenemos que cambiar la relación histórica de contubernio entre los medios de comunicación y el poder, en beneficio de los mexicanos y los procesos transparentes ¡Se tiene que legislar ya!

Por que el recurso publico, es para el beneficio de la sociedad mexicana y no de nuestros dirigentes o los emporios mediáticos ¡Se tiene que legislar ya!

Por que la información es un derecho y una oportunidad, en muchos casos de vida o desarrollo, para todo el país ¡Se tiene que legislar ya!

Por que en el contexto mundial existen países con leyes que regulan la materia y muchos otros que miran hacia ello, como una oportunidad real para garantizar el Derecho de la información a sus habitantes ¡Se tiene que legislar ya!

BUENDÍA, Manuel: *El principio de publicidad de los documentos oficiales*. En: http://www.pandora.se/~amcortes/ca/Comunicacion_4785.html

Por que nuestro México cambia y se ha convertido en un país y un gobierno en transición ¡Se tiene que legislar ya!

BUENDÍA, Manuel: *El análisis de Políticas Públicas*; Ed. CIDE, México, marzo de 2001; 150 pp.

Por que se ha iniciado el camino hacia una Ley Federal de Transparencia en la Publicidad Oficial que se hermane a la ya vigente Ley de Acceso a la Información Pública ¡Se tiene que legislar ya!

BUENDÍA, Manuel: *Para un manual de comunicación social*. En: <http://www.mexicanadecomunicacion.com.mx/Tablas/PW/Comunicacion/manual.html>

CARRERÓN, Carlos, José: *Cien años de subyugación entre la prensa y poder en México*; En: *Espacios de Comunicación*, No. 4, 1998, UBA-UNESCO; 1ª Edición, México 2000; Pags 145-185.

DELGADO, Alvaro: *Vocero de los gobiernos en Rusia: Zabludovsky sirvió casi tres décadas a los intereses de un sistema en declive*; En: *Revista Proceso*; No. 1108, 25 de enero de 1998; 06-11 pp.

EDITORIAL: *Aztlán y los presidentes: historia de comandos*. En: *Revista Proceso*, No. 1216, 20 de febrero de 2000; 10-17 pp.

EDITORIAL: *Distribución de la Publicidad Oficial*. En: http://www.linachin.com.mx/entry/ingls.asp?leve_w=956299&u_ten=franking.

FERNÁNDEZ, Juan Francisco: *Democratización y espacio público*. En: *Revista Mexicana de Comunicación*, Año 15, No. 76, julio-agosto de 2002, 43-46 pp.

FERNÁNDEZ, Juan Francisco: *Gobernar y comunicar*. En: *Revista Mexicana de Comunicación*, Año 15, No. 77, septiembre-octubre de 2002; 43 y 44 pp.

ETCÉTERA: *Concesiones ¿La discrecionalidad de nunca acabar?*. En: *Revista Etcétera Digital*; Abril de 2002; <http://www.etcetera.com.mx/peg04ne18.asp>.

ETCÉTERA: *Gastos de publicidad del gobierno federal en 2004*. En: *reporte*. *Revista Etcétera*, No. 54, abril de 2005, 43-63 pp.

ETCÉTERA: *Gacetas*. En: *etcétera*, No. 54, abril de 2005; 9 pp.

FERNÁNDEZ Colado: *La Comunicación Humana en el mundo contemporáneo*; Ed. Mc Craw Hill, Segunda Edición, México, 2000; 411 pp.

bibliografía

AZNAR, Hugo; *Medios de Comunicación y Esfera Pública: el papel de la autorregulación*; En: Deontología y Autorregulación Informativa; Edit. Fundación Manuel Buendía, UNESCO, UIA; Primera Edición, México, 2000; Págs. 139-167.

AXBERGER, Hans-Gunnar; *El principio de publicidad de los documentos oficiales*; En: http://www.sweden.se/templates/cs/CommonPage___4785.aspx

BARDACH, Eugene; *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas*; Edit. CIDE – Miguel Ángel Porrúa; 2da. reimpresión, México, marzo de 2001; 150 pp.

BLÁZQUEZ, Niceto; *Por qué ética de la información*, Capítulo I ;En: El desafío ético de la información; Edit. Edibesa; Madrid, 2000; 11-71 pp.

BOBBIO, Norberto; *El futuro de la democracia*; Edit. Fondo de Cultura Económica; Tercera edición, 2001; 214 pp.

BUENDÍA, Manuel; *Para un manual de comunicación social*; En: <http://www.mexicanadecomunicación.com.mx/Tables/RMX/rmc86/manual.html>

CARREÑO Carlon, José; *Cien años de subordinación entre la prensa y poder en México*; En: Espacios de Comunicación, No.4; Edit. UIA-UNESCO; 1ª Edición, México 2000; Págs 145-165.

DELGADO, Alvaro; *Vocero de los gobiernos en turno, Zabludovsky sirvió casi tres décadas a los intereses de un sistema en declive*; En: Revista Proceso; No. 1108, 25 de enero de 1998; 06-11 pp.

EDITORIAL; *Azcárraga y los presidentes: historia de componendas*; En: Revista Proceso; No. 1216, 20 de febrero de 2000; 10-17 pp.

EDITORIAL; *Distribución de la Publicidad Oficial*; En: http://www.lanacion.com.ar/opinion/nota.asp?nota_id=656760&origen=ranking.

ESCOBEDO, Juan Francisco; *Democratización y espacio público*; En: Revista Mexicana de Comunicación, Año 15, No. 76, julio-agosto de 2002; 46-48 pp.

ESCOBEDO, Juan Francisco; *Gobernar y comunicar*; En: Revista Mexicana de Comunicación, Año 15, No. 77, septiembre-octubre de 2002; 43 y 44 pp.

ETCÉTERA; *Concesiones ¿La discrecionalidad de nunca acabar?*; En: Revista Etcétera Digital; Abril de 2002; <http://www.etcetera.com.mx/pag04ne18.asp>.

ETCÉTERA; *Gastos de publicidad del gobierno federal en 2004*; En: reporte, Revista Etcétera; No. 54, abril de 2005; 49-53 pp.

ETCÉTERA; *Gacetillas*; En: etcétera; No. 54, abril de 2005; 9 pp.

FERNÁNDEZ Collado; *La Comunicación Humana en el mundo contemporáneo*; Edit. Mc Graw Hill; Segunda Edición, México, 2000; 411 pp.

GALLEGOS Candiani, Israel, compilador; *CONSULTAS PÚBLICAS en materia de Medios de Comunicación*; Edit. Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la H. Cámara de Diputados LVIII Legislatura; México 2001; 65 pp.

GOMÉZ Valero, Carlos; *Obsesión Presidencial*; En: Revista Etcétera; No. 26, diciembre de 2002; Págs.77-79.

HALIMI, Serge; *Censuras del Dinero*; En: Revista Etcétera; No. 26, diciembre de 2002; Págs. 81- 84.

LEVARIO Turcott; *Elecciones 200. Cuánto gastaron los partidos en la TV*; En: Informe, Revista Etcétera, No. 25, Noviembre de 2002; Págs. 9-12.

LEVARIO Turcott, Marco; *Hay avances: persisten insuficiencias*; En: Revista Etcétera; No. 26, diciembre de 2002; Págs. 15-20.

LÓPEZ Mañero, Cristina; *Los mecanismos de autorregulación en los medios de comunicación españoles*; En: Deontología y Autorregulación Informativa; Edit. Fundación Manuel Buendía, UNESCO, UIA; Primera Edición, México, 2000; Págs 169-204.

LUNA Pla, Issa; *Medios de Comunicación y Democracia: realidad, cultura cívica y respuestas legales y políticas*; En: Revista Derecho Comparado de la Información; 21-39 pp.

MARTÍNEZ M., José; *La radio, negociazo en México*; En: Revista La Crisis; Año 5 No.248, del 7 al 13 de octubre del 2000; 06-11 pp.

MARTÍNEZ, Omar Raúl; *Leyes, medios y democracia*; En: Revista Mexicana de Comunicación; Año XVII, No. 90, dic de 2004-ene de 2005; pp. 7 y 8.

Mc QUAIL, Denis; *Teorías de la Comunicación de Masas*; Edit. Paidós, España 1994; 280 pp.

MELÉNDEZ Preciado, Jorge; *Pegar y pagar*; En: Revista Mexicana de Comunicación, Año XV, No. 79, ene-feb 2003; pp. 9.

MENDEL, Toby; *Libertad de información: derecho humano protegido internamente*; En: Revista Derecho Comparado de la Información; 41-74 pp.

MOHD Daud; Norila; *Press Freedom and the Establishment of press council in Malaysia*; En: Deontología y Autorregulación Informativa; Edit. Fundación Manuel Buendía, UNESCO, UIA; Primera Edición, México, 2000; Págs. 251-258.

OBERST, Walter; *La radiodifusión de derecho público en Alemania*; En: Los medios electrónicos en el marco de la Reforma del Estado en México; Edit. Fundación Konrad Adenauer Stiftung; Primera edición, diciembre de 2002, México; Págs. 123-126.

PEREZ Espino, Efraín; *Los Motivos de Televisa, el proyecto cultural de XEQ Canal 9*; En: Cuadernos de Investigación, No.22; Edit. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM; México, abril de 1991; 93 pp.

PEREZ Espino, José; *El Derecho a la Libertad de Expresión*; Edit. Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la H. Cámara de Diputados LVII Legislatura; 1ra. Edición, México, abril de 1999; 25 pp.

PETERSEN, Diego; *Legislación en comunicación: Implicaciones y retos para los periodistas*; En: VARIOS AUTORES; *Legislación en Comunicación, Memorias de Foro universitario para revisar el marco legal del Derecho a la Información*; Edit. Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la H. Cámara de Diputados LVII Legislatura; 1ª. Edición, julio del 200, México D.F.; 43 pp.

RODRÍGUEZ Dupla, Leonardo; *Ética periodística y debate teleologismo deontologismo*; En: Capítulo 7, *Éticas del Periodismo*; 174-189 pp.

ROJAS Soriano, Raúl; *Guía para realizar investigaciones sociales*; Edit. Plaza y Valdés Editores; 34a. Edición, México 2001; 437 pp.

SANCHEZ Márquez, Rafael; *Metodología de la Ciencia del Derecho*; Edit. Porrúa; Quinta Edición, México 2001; 652 pp.

SANTIAGO Castillo, Javier; *Dos transiciones interminables*; En: *Revista Mexicana de Comunicación*; Año XV, No. 76, julio-agosto de 2002; 49-51 pp.

TAUFIC, Camilo; *Periodismo y lucha de clases, la información como forma del poder político*; Editorial Nueva Imagen; Séptima Edición; México, 1981; 215 pp.

TOURAINÉ, Alan; *Comunicación Política y crisis de la representatividad*; En: *Comunicación y Política*; Edit. Gedisa, España, 1995; 274 pp.

SOHOELL Y GUILTINAN; *Mercadotecnia. Conceptos y Prácticas Modernas*; Edit. Prentice Hall; Tercera Edición, México 1991; 822 pp.

VARIOS AUTORES; *Historia de la publicidad, antecedentes*; En: <http://www.terra.es/personal/rekello/histpubli.htm>

VARIOS AUTORES; *Legislación en Comunicación, Memorias de Foro universitario para revisar el marco legal del Derecho a la Información*; Edit. Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la H. Cámara de Diputados LVII Legislatura; 1ª. Edición, julio del 2000, México D.F.; 179 pp.

VARIOS AUTORES; *Memorias del Seminario "Normatividad de la comunicación en México"*; Edit. Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la LVIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados; México 2001; 201 pp.

VÉRTIZ, Columba; *Televisa y TVAzteca censuraron las protestas*; En: *Revista Proceso*; No. 1354, 13 de octubre de 2002; Pág. 13.

VILLANUEVA Villanueva, Ernesto; *Régimen Jurídico Comparado de la Ayuda del Estado a la Prensa*; *Media Comunicación, Colección Derecho*; México 1996; 115 pp.

VILLANUEVA Villanueva, Ernesto; *Derecho Comparado de la Información*; Edit. Universidad Iberoamericana y la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la H. Cámara de Diputados LVII Legislatura; México 1998; 541 pp.

VILLANUEVA Villanueva, Ernesto; *Publicidad oficial, pautas para su regulación en México*; En: *Revista Mexicana de Comunicación*, Año XIV, No. 75, mayo-junio 2002; pp. 16, 17 y 36.

VILLANUEVA Villanueva, Ernesto; *Las filtraciones*; En: *Revista Proceso*, No. 1342, 21 de julio de 2002; Pág. 58.

VILLANUEVA Villanueva, Ernesto; *Por qué una ley de transparencia y equidad publicitaria oficial*; En: La Voz de Michoacán, Sección A Opinión; viernes 26 de julio de 2002; 18A y 39A pp.

VILLORO Tozcano, Miguel; *Metodología del trabajo jurídico. Técnicas del seminario de derecho*; Edit. Limusa / Noriega Editores; 124 pp.

WOLDENBERG K., José; *Contienda política y publicidad en TV*; En: documento, Revista Etcétera, No. 26, diciembre del 2002; Págs. 13 y 14.

legislación consultada nacional

Iniciativa de ley regaladora para el control de la publicidad gubernamental, en materia de prensa, radio y televisión <http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/cmprtv/s/iniciativas/Inic/429/2.htm>

Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley que regula la difusión de las actividades, obras y programas de la Administración Pública del Distrito Federal; En: http://www.asambleadf.gob.mx/informac/debates/5asam/ano2/1ord/1115_28.pdf

Iniciativa De Ley Federal de Comunicación Social; PAN, PRD y PT; LVI Legislatura Federal Cámara de Diputados, Comisión Especial de Comunicación Social, abril de 1997; Edición de la Comisión de RTC de la H. Cámara de Diputados LVII Legislatura, junio de 2000.

Diario oficial, 13 de diciembre de 1968, *Ley que establece reformas y adiciona las disposiciones relativas a diversos Impuestos Federales*, Artículo 9°

Diario Oficial, 30 de diciembre de 1968, Art. 16, Fracc. I, II, III, IV y V.

Diario Oficial, 1° de julio de 1969. *Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los Concesionarios de Estaciones Comerciales de Radio y Televisión el pago del Impuesto que se indica, con algunas modalidades, y Artículo Primero, Incisos a y b.*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; En: <http://juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>.

Ley de Radio, Televisión y Cinematografía, del 19 de enero de 1960

Ley de Imprenta, del 12 de abril de 1917.

Ley de Cinematografía, del 5 de enero de 1999.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 30 de noviembre de 2000.

Ley para la protección de las niñas, niños y adolescentes.

Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos.

Ley General de Salud, del 5 de enero de 2001.
Ley General de Educación, del 12 de junio de 2000.

Ley Federal de Protección al Consumidor, del 5 de junio de 2000.

Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, del 31 de agosto de 1998.

Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de control sanitario de la Publicidad.

Lineamientos para la Aplicación de los recursos federales destinados a la publicidad y difusión y en general a las actividades de comunicación social.

COFIPE, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de agosto de 1990. Reformado por los decretos publicados los días: 17 de julio de 1992, 24 de septiembre y 23 de diciembre de 1993; 18 de mayo y 3 de junio de 1994; 31 de octubre y 22 de noviembre de 1996; 23 de enero de 1998 y diciembre de 2004.

internacional

Declaración Universal de los Derechos Humanos; En: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

Ley Federal del 12 de junio de 1981 sobre la prensa y otros medios de Australia.

Ley tendiente a mantener la diversidad de la prensa cotidiana de opinión, del 19 de julio de 1979. De Bélgica.

Real Decreto Reglamentario del 20 de febrero de 1980. De Bélgica.

Ley del 29 de julio de 1881 sobre la libertad de la prensa. De Francia.

Ley número 86-897 del 1 de agosto de 1986 que reformó el régimen jurídico de la prensa. De Francia.

Ley número 416 del 5 de agosto de 1981. De Italia.

Ley número 67 del 25 de febrero de 1987. De Italia.

Ley número 310 del 17 de mayo de 1988 sobre ayudas a la prensa. De Portugal.

Ley Fundamental para la Libertad de Expresión del 1 de enero de 1992. De Suecia.