



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN

TESIS

**REGULACIÓN DE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EN
MÉXICO: ANÁLISIS DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 134
CONSTITUCIONAL**

QUE PRESENTA

MARÍA ANGÉLICA MARTÍNEZ GALVÁN

**PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADA EN CIENCIAS DE
LA COMUNICACIÓN**

ESPECIALIDAD EN COMUNICACIÓN POLÍTICA

ASESOR DE TESIS

LUZ ELENA PEREYRA RODRÍGUEZ



Ciudad Universitaria, CD. MX., 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Propaganda gubernamental en México: Análisis de las reformas al Artículo 134 constitucional.

María Angélica Martínez Galván

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Centro de Estudios en Ciencias de la Comunicación

2019.

*A mis padres, Flavio y Sara,
Nunca nadie me demostró tanto amor*

*A Luz Elena Pereyra Rodríguez,
Por ser guía y consejera, catedrática incansable.*

Ningún precio es demasiado alto por el privilegio de ser uno mismo

Nietzsche

AGRADECIMIENTOS

Desde este escrito se proyecta una utopía. Una convicción que comienza en las aulas y se construye con la enseñanza, se debate en los pasillos y se materializa en la aplicación del conocimiento. Gracias a la Universidad Nacional Autónoma de México por darme un espacio en su seno y ofrecerme su vasto conocimiento para encontrarme con grandes pensadores, teorías apasionantes, corrientes de pensamiento variables e infinitas; por enseñarme desde las ciencias sociales a analizar y discernir, a investigar y estructurar, a proponer y argumentar.

No es posible olvidarme de los rostros ni de las voces que me han acompañado en esta travesía por la gloriosa Universidad. De la mano de mi padre aprendí a tener la fortaleza para no desistir, a caminar si es que quiero y a volar si es necesario. Su luz es mi guía y sus pasos son siempre mi inspiración. Con la fuerza de mi madre he podido afrontar los episodios más difíciles y agradecer siempre por lo que nos regale la vida; sus consejos e instrucción diaria me definen y alientan a cada paso.

Cuatro impulsos hoy me acompañan en forma espiritual, a ellos les agradezco sus plegarias para guardar mi camino, su tiempo brindado y con quienes viví y sentí el dolor, la pena y el desaliento por perderlos. Aunque no están físicamente viven en los recuerdos que me dan calma y serenidad. A dos de ellos no los conocí, y, sin embargo, están presentes en cada día de mi vida.

Mención especial merece en esta pequeña contribución al campo de la comunicación política la profesora Luz Elena Pereyra Rodríguez. Catedrática comprometida con nuestra ciencia y quien ha orientado gran parte de mi camino académico y profesional. A ella le agradezco inculcarme el amor por mi profesión, la pasión por *la política*, los días de arduo análisis en sus clases y, de forma personal, su paciencia, tolerancia y consejos; su valiosa amistad y cariño. Gracias por creer en mí.

Dice Voltaire que “toda la grandeza de este mundo no vale lo que un buen amigo”. Mis amigos se sabrán leer en estas páginas, los años han forjado lazos casi

tan grandes como los consanguíneos y, por ello, debo decirles gracias. Ustedes siempre están, siempre llegan y caminan conmigo. Solo puedo agradecerles por su tiempo, su confianza y la memoria tan larga que nos precede, mi personalidad no se explica sin ustedes, gracias por ir haciendo historia conmigo y compartir un puño de vida. De cada uno he aprendido cosas muy diferentes: literatura selecta, cine, cine y más cine; comunicación indigenista, protección civil, periodismo en la televisión, movimientos sociales, procesos electorales, sindicalismo en Pemex, humanismo, docencia, filosofía política... y sé que seguiremos en este camino porque nos hemos mantenido *valientes ante lo que parece prohibido y dispuestos a entrar en cualquier laberinto* (Nietzsche).

Cuando decidí explorar el campo de la comunicación política tenía claro que mi mayor inquietud de aprendizaje estaba en el poder legislativo en México. Agradezco a la H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión por ser la institución donde he podido desarrollarme profesionalmente y permitirme aprender para entender cómo se construyen, desde lo más profundo, las leyes que rigen nuestro país. A los exdiputados David Hernández, Salvador Caro, Socorro Ceseñas, Leonardo Amador y Nicanor Martínez mis agradecimientos por confiar en mí para ser parte de sus proyectos políticos, ha sido un privilegio.

Esta investigación culmina como parte de una formación académica y mi breve experiencia laboral. Ambas se conjugaron para ofrecer hoy un análisis de una pequeña parte de la realidad, que se explica por los conocimientos académicos adquiridos y la trayectoria alcanzada en el ámbito legislativo. Tal vez parezca mucho tiempo, pero es un suspiro. En este lapso hubo personas que me ofrecieron una parte de sí para mejorar mi aprendizaje, a todos, gracias.

Con el apoyo de ustedes, hoy puedo asumirme como una persona de firmes convicciones, y con la expectativa de seguir explorando el campo de *la comunicación política* con nuevos propósitos y proyectos. Con este texto, trato de contribuir a que mañana se conozca este presente, la interpretación corresponde a cada uno, pero sepan que les agradeceré su elocuencia o su silencio.

ÍNDICE

Introducción	11
1. Hacia una definición de propaganda gubernamental	17
1.1. Comunicación y gobierno	19
1.2. Dimensión comunicativa de publicidad y propaganda	24
1.2.1. Publicidad	26
1.2.2. Propaganda	27
1.3. Nomenclatura de conceptualizaciones	29
1.3.1. Propaganda política	31
1.3.2. Comunicación social y comunicación gubernamental	31
1.3.3. Publicidad oficial	32
1.3.4. Comunicación de la administración pública	36
1.4. Propuesta conceptual de propaganda gubernamental	37
2. Legislación de la propaganda gubernamental en México	41
2.1. ¿Por qué regular el gasto en propaganda gubernamental?	43
2.1.1. Reformas en 2007. Indicios para la regulación	43
2.1.2. Denuncias previo al proceso electoral en 2012	46
2.1.3. Propuestas desde la sociedad civil 2014-2017	56
2.1.3.1 Reforma en materia político electoral de 2014	58
2.1.3.2 Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2017	69
3. Estudios de caso desde el ejercicio del poder	77
3.1. Presidencialismo en México y propaganda gubernamental	79
3.2. Enrique Peña Nieto 2012-2018: <i>La figura presidencial entre el derroche y la búsqueda del continuismo político</i>	84
3.2.1. El comienzo del cambio	86
3.2.2. Gasto aprobado vs gasto erogado	88

3.2.3. Promoción de políticas públicas	93
3.2.4. Coyuntura política y niveles de aprobación	104
3.3. Rafael Moreno Valle 2011-2017: <i>Ostentación para el camino hacia nuevos escaños de poder</i>	108
3.3.1. 2017, el nuevo presidenciable	115
3.4. Enrique Serrano Escobar 2013-2015: <i>Antagonismo partidario para permanecer en la escena política</i>	119
3.4.1. Falsa oposición, gubernatura en discordia	121
3.5. El ciclo largo de la política	123
Conclusiones	127
Referencias Bibliográficas	134

INTRODUCCIÓN

Esta investigación parte del interés por estudiar las iniciativas de ley presentadas en el H. Congreso de la Unión impulsadas desde diferentes partidos políticos con la finalidad de reglamentar el Artículo 134 Constitucional para regular su uso y el destino de los recursos públicos implementados en materia de propaganda gubernamental.

Debido a que existía una falta de reglamentación que definiera la forma en cómo habrá de difundirse la propaganda desde el gobierno, tanto a nivel federal, estatal y municipal, se divulgaba a través de distintos medios de comunicación desde la perspectiva de cada gobernante; teniendo como premisa la promoción personalizada, más allá del interés y utilidad públicos.

Por ello, es oportuno revisar el origen y antecedentes que motivan la regulación de la propaganda en México, pues actualmente solo se encuentran documentos aislados abordados desde distintas perspectivas en un periodo determinado; en tal sentido, se estudian los momentos clave que han motivado y puesto a debate por las organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos y la opinión pública la importancia de regular la propaganda gubernamental en México.

Esta investigación se divide en tres partes, en el primer capítulo se ubica conceptualmente el término *propaganda gubernamental* en el terreno de la *comunicación política*, poniendo énfasis en diversas concepciones que encuentran su origen en la explicación misma de la *comunicación* como ciencia.

Desde un ejercicio de exploración e interpretación se identifica un problema en la concepción que actualmente se le da a diversas disciplinas dentro del campo comunicacional que están plasmadas en la Constitución pero que al parecer carecen de rigor científico y metodológico para su implementación, principalmente en aquellas que tienen que ver con el ejercicio de gobierno.

Bajo la premisa explicada por André J. Bélanger se entiende la *comunicación política* como un terreno amplio en "...la relación social que guardan gobernantes y gobernados, y se explica como un medio de interacción en el que puede llevarse a

cabo un pleno desarrollo democrático”.¹ En este medio se estudiaron diversas conceptualizaciones y se encontró que en el terreno específico de la *comunicación gubernamental* hay una serie de conceptos diferentes para referirse a los mensajes que se expresan desde el gobierno hacia los ciudadanos, tales como: *propaganda política, publicidad oficial, comunicación social* o, más recientemente, *comunicación de la administración pública*.

Para entender cada uno, en primer lugar, es importante para esta investigación asentar la diferencia entre *propaganda* y *publicidad*, ya que es desde los conceptos primarios como se pueden explicar las demás variantes mencionadas; y, en segundo plano, argumentar cómo se han utilizado en la elaboración de distintas iniciativas de ley presentadas en el poder legislativo.

Si bien dichos conceptos tienen una clara definición es cierto que comparten rasgos similares entre sí, que nos llevan a puntos de convergencia donde podrían significar lo mismo. Sin embargo, su esencia radica principalmente en los objetivos que persiguen, distintivo que les permite ubicarlos en arenas específicas de *la política* y en espacios de comunicación diversos, por lo que entender cada uno resulta fundamental a la hora de *legislar*, para después garantizar una correcta aplicación en el momento de *gobernar*.

La precisión conceptual es necesaria para ampliar el panorama en el que se encuentra la propaganda gubernamental hasta la aprobación de la *Ley General de Comunicación Social*², el producto final de un largo debate entre partidos y actores políticos, así como organizaciones de la sociedad civil; quienes plantearon la necesidad de un marco regulatorio que diera soporte al artículo 134 de la Constitución.

Es así como en el segundo capítulo se hace una recopilación de todos los momentos clave en los que se habla de propaganda gubernamental, desde 2007 hasta 2018, para ser un tema de interés nacional y que puso en la mira a varios personajes políticos por la forma específica en que se valieron de las bondades que

¹ Bélanger, André-J. *La Comunicación Política o el juego del teatro y las arenas*. En Comunicación y Política. Coord. por Jean Mouchon, André Gosselin, Gilles Gauthier, Gedisa. España, 1998, p. 134.

² _____, *Diario Oficial de la Federación*. “Ley General de Comunicación Social”. 11 de mayo de 2018. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCS_110518.pdf

les otorgaba el vacío legal -derivado de una falta de rigor conceptual-, para “promocionarse” entre sus gobernados teniendo como telón de fondo la obligatoria rendición de cuentas.

En este recorrido se podrá percibir que indistintamente se han usado los conceptos tanto *propaganda gubernamental* como *publicidad oficial* para referirse a las mismas acciones promovidas por los mandatarios en el ejercicio de gobierno. Cada iniciativa presentada parte de una visión sesgada de la comunicación -conceptualmente hablando- que no permitió aterrizar la importancia de definir con claridad en la Constitución lo que implica *la comunicación* al momento de *gobernar*. Por ello, el debate se centró en múltiples visiones de carácter moral y ético, donde se cuestionó la figura del ejecutivo y derivó en la tergiversación de su definición, pues se presumió que ambas técnicas eran utilizadas para fines de promoción personalizada con el uso discrecional y desmedido de recursos públicos.

Este estudio parte de la reforma creada en el año 2007 cuando tanto la Cámara de Diputados como el Senado -el 31 de octubre y el 6 de noviembre respectivamente-, avalaron el *Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122 adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

El aval de este decreto significaba que el Congreso estaba obligado a emitir una ley reglamentaria³ que fijaría los parámetros a que debe sujetarse la propaganda gubernamental de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales. Con ello se buscaba un beneficio colectivo, tanto para ciudadanos como partidos, pues tendría como eje esencial que los recursos fueran utilizados con imparcialidad. Personajes como Javier Corral consideraron que con ello “*la comunicación* sería vista no solo a la expectativa de una retribución electoral sino como una forma de desarrollar la cultura cívica del mexicano y por tanto la democracia del país”.⁴

³ _____, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. “Artículo 73. De las Facultades del Congreso”.

⁴ Corral Jurado, Javier. 2010. “Propaganda Gubernamental y el Artículo 134 Constitucional”. Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. www.juridicas.unam.mx p, 67.

En el año 2014 se aprobó una nueva “reforma política” la cual dio paso a una nueva forma de llevar a cabo los procesos electorales, con ella se establecieron nuevas reglas para los partidos políticos y candidatos y se instauró un nuevo y más riguroso proceso de fiscalización y rendición de cuentas. Sin embargo, en materia de propaganda gubernamental los legisladores se mantuvieron omisos, a pesar de la obligación constitucional. Transcurrieron más de diez años para llevar a debate en las cámaras esta ley reglamentaria. Durante este lapso, propuestas existieron, pero no se materializaron.

Para ello se hace una recopilación de cada iniciativa presentada durante la LXII y LXIII legislaturas y se reproducen algunas discusiones extraídas del *Diario de los debates*, donde de voz de los legisladores se exponían las razones para buscar una regulación.

Estos periodos estuvieron cargados de quejas en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) el cual recibió una serie de denuncias por controversias por violaciones al artículo 134 constitucional, presentadas principalmente por los partidos políticos en contra de campañas de propaganda consideradas como promoción personalizada.

Este estudio pone especial énfasis en el vacío legal existente durante esos años como el principal obstáculo al que se enfrentó el TEPJF, pues a él correspondía la interpretación de la ley como poder representativo de la justicia en estos casos. Ello ocasionó que afrontara diversas situaciones controvertidas porque la ley determina que la propaganda gubernamental debe cumplir con *finés informativos, educativos y de orientación social*, pero no existen ni reglas ni definiciones claras al respecto.

Bajo esta tesitura, la ambigüedad de la norma permitió que diversos personajes políticos encontraran espacios para la promoción personalizada según sus aspiraciones inmediatas. De esta forma, el capítulo tercero se ilustra con casos emblemáticos de gasto en propaganda gubernamental desde el ejercicio del poder -a nivel federal, estatal y municipal-, así como sistematizar los momentos clave por los que pasaron, los recursos económicos destinados, herramientas

propagandísticas utilizadas y, finalmente, cuál fue el resultado al término de la gestión de gobierno.

Para sustentar la hipótesis general planteada sobre cómo la propaganda gubernamental es utilizada para favorecer la imagen de un gobernante o promocionar logros de los programas políticos ante la opinión pública, en primera instancia, se hace un análisis del uso que se le dio durante el sexenio del expresidente Enrique Peña Nieto, como estudio de caso a nivel federal, para hacer un recorrido por las acciones que continuaron en este sentido durante su mandato.

Las variables analizadas se componen del gasto presupuestado vs gasto erogado en términos de propaganda gubernamental durante el periodo que compone el sexenio, así como los resultados de las encuestas realizadas sobre la aprobación de la figura presidencial y el resultado de la elección de 2018, como elementos probatorios que confirman una hipótesis secundaria acerca de que tener el control de enunciación del mensaje, una cantidad de medios a favor o el espectáculo como seducción no fueron suficientes para ganar el poder y garantizar el continuismo del régimen político.

Posteriormente se toma un estudio de caso para ejemplificar el uso de la propaganda gubernamental a nivel estatal con la gestión del exgobernador de Puebla, Rafael Moreno Valle. Este ejemplo se enmarca en un contexto diferente al presidencial, debido a que los elementos de análisis se enfocan en el gasto utilizado para promocionar su imagen en los informes de gobierno. A ello se suman las herramientas propagandísticas utilizadas, las cuales incurrieron en violaciones a la constitución y derivaron en denuncias interpuestas por organizaciones civiles; situación que se explica con el análisis de las cifras de gasto erogado las cuales distaron mucho de lo aprobado por el congreso local para fines de comunicación gubernamental.

Como parte del estudio se hace referencia a algunos momentos donde el exgobernador promovió políticas para promocionar su figura y dar legitimidad a su gestión, así como la coyuntura política urdida al interior del Partido Acción Nacional (PAN) para elegir al candidato que abanderaría al partido en el proceso electoral siguiente de 2018.

Finalmente se presenta un estudio de caso a nivel municipal, con el análisis de la gestión de Enrique Serrano Escobar, exalcalde de Ciudad Juárez, Chihuahua, con la intención dar un sentido demostrativo a una segunda hipótesis secundaria donde se asevera que también en contextos locales se dan casos de promoción personalizada vía el uso de propaganda gubernamental para la búsqueda de nuevos espacios de poder.

. Los elementos por observar refieren cifras sobre presupuesto erogado y aprobado, pero se matizan los fines que persiguió con ello, ya que, con la coyuntura política del momento en el estado, se pretendían dos cosas: 1) colocar al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las preferencias electorales para la elección de gobernador, y 2) generar un falso antagonismo con el gobierno saliente para ubicarse en nuevos escaños de poder luego del proceso electoral.

Esta exploración argumentativa busca poner a disposición del lector datos concretos que contribuyan a un debate sobre la historia reciente de la propaganda gubernamental en México; explicada desde la visión científica de la comunicación, y su relación con *la política y el gobierno*.

Los elementos analizados procuran también contribuir al largo camino recorrido en materia legislativa para determinar cuál sería la ley necesaria que garantice la gestión efectiva de la comunicación en el ejercicio de gobierno y sancione debidamente los actos de promoción personalizada y el uso desmedido de recursos públicos; ello debido a que, a pesar de la reforma aprobada en 2018, a decir de las organizaciones civiles, nos encontramos ante una ley insuficiente, inacabada, y hasta contraria a la exigencia planteada desde 2007 a la fecha.

Capítulo 1

Hacia una definición de propaganda gubernamental

Hoy la comunicación como ciencia social representa un amplio campo de conocimiento para el estudio de los diferentes procesos sociales que se dan en la vida pública, los sistemas de gobierno y su integración en debates políticos. La comunicación política, en tanto, resulta una disciplina que en específico involucra todos los procesos de intercambio de discursos de los actores que intervienen en un espacio público: personajes políticos, medios de comunicación y opinión pública.

De acuerdo con Dominique Wolton “la comunicación política es un cambio tan importante en el orden político como lo han sido los medios de comunicación en el de la información”.⁵ Este campo de análisis traduce la importancia de la comunicación en *la política* en el sentido de llevar a debate y confrontar ideas y pensamientos que se realizan en un espacio democrático, reconociendo siempre “al otro”; no se trata de un espacio cerrado sino abierto a la sociedad, de confrontación lógica y de preocupaciones diferentes.

⁵ Wolton, Dominique. “La comunicación política: construcción de un modelo”, en Ferry J., D. Wolton, et.al. *El nuevo espacio público*, Editorial Gedisa, España, 1998, p. 29.

La comunicación, sentencia Wolton, es indispensable para el funcionamiento de la democracia y la *comunicación política* se traduce en un campo de análisis dinámico que constituye un revelador del estado del sistema político⁶.

En este primer capítulo se ubica conceptualmente el término *propaganda gubernamental* en el terreno de la *comunicación política*, poniendo énfasis en diversas concepciones que encuentran su origen en la explicación misma de la *comunicación* como ciencia.

A través de la exploración e interpretación se identifica un problema en la concepción que actualmente se les da a diversos tipos de comunicación -vistas como disciplinas, técnicas y/o variantes- dentro del campo comunicacional que pueden encontrarse en la Constitución -de manera aislada- pero que al parecer carecen de rigor científico y metodológico para su implementación, principalmente en aquellas que tienen que ver con el ejercicio de gobierno.

Por ello, es menester lograr un acercamiento para entender primero lo que significa este campo de acción. Ya se mencionó que la comunicación política es un ejercicio de exploración e interpretación, entendida como ese proceso de indagación para descubrir una realidad, interpretar hechos, conductas y actitudes, y que en esencia pretende dar explicación de todo aquello que llamamos social. Al respecto apunta André J. Bélanger:

La comunicación política sirve para identificar la transmisión de signos o símbolos tendientes a que el receptor realice o se abstenga de hacer una acción.⁷

Esta idea toma forma en la relación social que aguardan gobernantes y gobernados en un medio de interacción en el que pueda llevarse un pleno desarrollo democrático. Este medio es la comunicación política, que según Dominique Wolton:

⁶ Ibid., p. 42.

⁷ Bélanger, André-J, op., cit, p. 133.

Es el espacio en que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política, y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública.⁸

Así, la comunicación política juega un papel muy importante para el desarrollo de la democracia, pues consiste en identificar problemas nuevos y dar pauta para ponerlos en la arena de los debates políticos. Se trata de un método para identificar, por medio de la observación, esos campos de acción y actores que intervienen para reconocer dónde se encuentra el ejercicio la comunicación para la acción.

En tal sentido, en el lenguaje descrito por André-J. Bélanger, este capítulo aproximará una definición de la llamada *propaganda gubernamental* entendida como un campo de acción específico, donde los actores que intervienen recurren a la *teatralidad para fundar su legitimidad para hacer ver aquello que los distingue de los gobernados*⁹ y delimitará las arenas donde se desarrolla el debate.

Es pertinente hacer un análisis de la propaganda gubernamental desde la disciplina de la comunicación política, pues es el gran escenario donde los distintos actores tienen un espacio para expresar su propia voz, sus propias demandas, sus propios sentires y su propia cultura.

Sería pretensioso utilizar estos escenarios únicamente para hacer una protesta o denuncia, hacer reclamos vagos o expresar inconformidades. En esencia este capítulo pretende fungir como un escenario que se convierta en un foro donde se muestren y se expresen acciones propositivas, y se abra el debate para deliberar sobre la búsqueda –legítima o no- por parte de los gobiernos para ganar aprobación de su gestión por medio de la propaganda gubernamental.

1.1 Comunicación y gobierno

Desde la concepción de la teoría clásica sobre el espíritu de gobierno expuesta con amplitud por Santo Tomás de Aquino, se afirma que “gobernar consiste propiamente

⁸ Wolton, Dominique, op., cit, p. 31.

⁹ Bélanger, André-J, op., cit, p. 134.

en dirigir”¹⁰, es decir, se refiere a una acción que implica procurar el bienestar de aquel cuyo gobierno ha asumido.

Ese arte de representatividad se define como *política*, “una forma de *saber práctico* que se realiza con la puesta en práctica de principios”¹¹. Por ello se afirma que la política es la actividad que consiste, esencialmente, en la *toma de decisiones* donde se incluyen proyectos, planes y programas de acción, y precisamente porque son decisiones para la acción son flexibles y abiertas al cambio.

Al respecto, expresa María José Canel:

No se dice “buen político” del que puede afirmar cosas acertadas sobre cómo se ha de dirigir una Nación, sino del que realmente la dirige con acierto¹².

Sin embargo, la realidad de los gobiernos actuales y la forma en cómo se rigen, nos coloca en una dimensión más evolucionada más allá de únicamente el acto de direccionar o conducir las riendas de un gobierno. Dice Javier Brown que, dada la intensidad de los flujos de información, “gobernar ahora es, ante todo, comunicar”.¹³

En efecto, el gobierno se coloca en el plano de un comunicador que debe competir con otros muchos comunicadores por la atención de su público, con la finalidad –última-- de obtener respaldo y aprobación de su gestión. Es así como toda actividad de gobierno se asume para adoptar y aplicar decisiones *en y para* la comunidad.

La comunicación es esencial para que las medidas que han sido adoptadas (por los gobiernos) sean vinculantes, es decir, tengan fuerza sobre aquellos a quienes van dirigidas.¹⁴

¹⁰ Brown César, Javier. *Comunicación y gobierno gobernar es comunicar*. Revista Bien Común. Año 13 Núm. 153, México, 2007, p. 41.

¹¹ Canel, María José. *Comunicación Política. Una guía para su estudio y práctica*. Tecnos 2da Edición, p. 18

¹² *Ibid.*, p. 19.

¹³ Brown César, Javier, op cit, p 41.

¹⁴ Canel, op, cit, p. 18.

Se entiende así que, para llegar al poder, para influir en los ciudadanos, para conseguir autoridad, o para negociar con otros miembros de la sociedad, para legitimar la gestión es preciso que haya *comunicación*.

No obstante, tanto gobernantes como partidos políticos se preocupan incesantemente por ver “cómo llegan al poder, pero una vez que acceden, muchas veces no saben qué hacer con él”¹⁵, mantener el poder también es un ejercicio de comunicación que implica toma de decisiones -certeras o no- para lograr el consenso ciudadano.

María José Canel, describe de forma clara las razones por las que es importante la comunicación desde las instituciones públicas, y afirma que para que las medidas tomadas por el gobierno sean vinculantes y tomen fuerza hacia quienes van dirigidas, deben ser enfocadas en dos esferas:

1. En el origen del poder¹⁶: ya que los procesos que legitiman la autoridad necesitan de la comunicación. No es posible ganar una contienda electoral si el candidato no aparece en los medios de comunicación para darse a conocer entre los votantes.
2. En el ejercicio del poder¹⁷: para que las medidas adoptadas por la autoridad legítima sean cumplidas es preciso que sean conocidas. La legitimidad obtenida en las elecciones solo se consolida si se gestiona adecuadamente la comunicación, es decir, si el que está en el poder comunica de manera fluida con aquellos a quienes gobierna.

Luciano Elizalde, explica que la idea de una legítima gestión descansa en las decisiones responsables que tome el gobierno: “una mala gestión prácticamente garantiza un voto de castigo al oficialismo. Pero una buena gestión de gobierno no necesariamente garantiza un voto de premio al oficialismo”.¹⁸

¹⁵ *Ibíd*, p. 18

¹⁶ *Ibíd*, p. 19.

¹⁷ *Ibíd*, p. 20.

¹⁸ Elizalde M, Luciano, et.al. *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*. Ed. La Crujía, Argentina, 2006, p. 18.

Sin embargo, la idea es que las políticas de un gobierno sean aceptadas socialmente por la mayor cantidad de personas, por tanto, la legitimidad se vuelve un elemento clave para dotar de estabilidad a un gobierno.

Cuando se habla aquí de *comunicación gubernamental* se hace referencia a la comunicación de los gobiernos ejecutivos¹⁹, sin distinción de niveles (federal, estatal y municipal) o actores dentro de ese poder, y excluyendo por cierto a todo lo que sea sector público no gubernamental.

Para que haya comunicación entre gobierno y ciudadanos no basta con que haya contacto o relación medianamente estrecha, sino que además tiene que darse la *representación simbólica de un contenido*²⁰, como ejemplos serían los mensajes dentro de la propaganda emitida por el gobierno, tales como: que los impuestos serán más bajos, la importancia de ahorrar agua o que la declaración tributaria ha de hacerse de una determinada manera.

Este enfoque que destaca el uso persuasivo de la comunicación asociada a la organización de argumentos muestra cómo el poder gubernamental y la legitimidad pueden ser mantenidos a través de la propaganda.

La noción de legitimidad de un gobierno es esencial para su manutención y es también la justificación de la manera en que el poder es ejercido.

No descrea la posibilidad de crear condiciones apropiadas desde el Estado para cumplir una función de enseñanza, racionalizar la comunicación como soporte para la implementación de sus políticas.²¹

En este estudio se toma la definición de la autora referida a la comunicación que se hace desde el “ejercicio del poder”, específicamente en la modalidad de propaganda gubernamental, y se ampliará apoyada en la visión de la politóloga argentina Virginia García Beaudoux quien la define como “ese plan integral de comunicación que sirve

¹⁹ Elizalde, op. cit. p. 32.

²⁰ Canel, op.cit. p. 30.

²¹ Elizalde, op.cit, p. 34.

para volver visibles y públicos los actos de gobierno, así como lograr que la población tome conocimiento efectivo de planes y decisiones”.²²

En este sentido, la comunicación gubernamental se construye como un método a través del cual un gobierno democrático intenta hacer explícitos sus propósitos u orientaciones a un amplio número de personas para obtener apoyo o consenso en el desarrollo de sus políticas públicas.

La comunicación que se realiza desde las instituciones públicas resulta esencial y juega un papel importante en la construcción de una cultura política. Desde el ente de gobierno se trabaja en cultivar un rol para crear condiciones - materiales y no materiales- para sostener esa ciudadanía. Sin embargo, como afirma Martin Plot (EE. UU., 2003), las prácticas políticas que llevan a cabo “tienden a reducir al mínimo la creatividad implícita en toda política democrática, limitándose a manifestar solo posiciones que han sido suficientemente probadas sobre su potencial aceptación pública”.²³

Hoy las prácticas políticas que permean en los tres niveles de gobierno tienden a gastar enormes cantidades de dinero para emitir un mensaje -ostentoso, superficial y carente de contenido- a la ciudadanía; el cual pretende buscar reflectores y aprobación en la mayor parte de la población de quien ostenta el poder en turno. Recurren a la comunicación no para cumplir una función de enseñanza o como soporte a la ejecución de políticas públicas, sino que promueven la imagen del gobernante a través de una *cultura kitsch* insustancial, superflua y costosa.

No obstante, se debe precisar que la comunicación gubernamental nunca es inocente, y está diseñada para obtener algunos cambios de comportamiento o de actitud por parte del público, pues siempre lleva consigo propósitos o intenciones.

Cada gobernante llega al ejercicio del poder con una postura ideológica determinada, la cual se define por el partido político de origen, la formación y

²² García Beaudoux, Virginia., et.al. *Propaganda Gubernamental. Técnicas e iconografías del poder*. Ed. ICRJ Inclusiones, 2011, p. 15.

²³ Plot, Martín. *El kitsch político*. Ed. Prometeo Libros, 2003. Pp. 142. Nota: En su teoría sobre la llamada “Cultura Kitsch” explica las razones por las cuales ciertas acciones comunicativas en la política se reducen a actos teatrales. Al autor le inquieta que esta práctica se haya extendido de manera evidente en los sectores de izquierda que “atacados por el terror que les produce la imprevisibilidad de la opinión pública, han renunciado a la palabra y han dejado de hacer”.

trayectoria del candidato que se vuelve mandatario, y el respaldo electoral con el que los votos de la ciudadanía le permitieron llegar a cualquier escaño de poder.

Tales factores trazan el eje de gobierno que habrá de seguir durante su mandato, y tiene en sus manos una responsabilidad política conferida mediante el voto; y esa *voluntad popular*²⁴ le permite actuar o conducir el gobierno desde su lógica y perspectiva.

La comunicación en el gobierno se vuelve entonces un instrumento estratégico, necesario, fundamental pero también susceptible de manipulación; un espacio en donde los gobernantes se pueden escudar -dadas las bondades de interlocución y retroalimentación con la ciudadanía que ofrece esta disciplina- para llevar a cabo un ejercicio de promoción personalizada, con recursos públicos disponibles y una legislación endeble ante la falta de sanciones claras que garanticen transparencia y rendición de cuentas, como se explicará en el siguiente capítulo.

1.2 Dimensión comunicativa en la publicidad y propaganda

En primer lugar, no es el objetivo ni exigencia de este capítulo presentar distintas definiciones tanto de publicidad como de propaganda; se trata de términos ampliamente definidos y estudiados en el vasto campo de la comunicación que sólo se expondrán algunas de las principales ideas que servirán para explicar las características y diferencias entre cada una de ellas y, posteriormente, aproximar una definición concreta de propaganda gubernamental.

Desde la teoría de la escuela francesa de la comunicación expuesta con amplitud por André-J Bélanger se hace una analogía de la comunicación política y

²⁴ Concepto referido a las elecciones llevadas a cabo con cierta temporalidad en un país cuya forma de gobierno es la Democracia. Sin embargo, hay acepciones al entenderse de manera literal el término *voluntad popular*, pues el índice de participación en los procesos electorales en México alcanza apenas el 30% de la población registrada en lista nominal. Recientemente, según el Instituto Nacional Electoral, la votación alcanzó su máximo histórico con un 63.4% de la población en la elección presidencial de 2018; lo que representó poco más de 56 millones de votos, sin embargo, un porcentaje importante se abstuvo o anuló su voto. Información completa disponible en: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2018/eleccion-federal/>

se describe como una evolución hacia las *arenas*, es decir, hacia lugares sociales en los que “el enfrentamiento llega a complicar el juego del teatro”.²⁵

Jean-Marc Ferry por su parte pone de manifiesto la concepción de un *espacio público* como el medio por el cual la humanidad se entrega a sí misma como espectáculo, el *espacio público* “no reduce sus medios a la imagen y a la palabra, lo componen también elementos del discurso, del comentario y de la discusión”.²⁶

Aplicado a la realidad que nos ocupa se entiende tanto a la publicidad como a la propaganda como las arenas que escogen los personajes políticos en diferentes espacios de poder para seducir a la opinión pública, montan un teatro donde lo primordial es mostrar una imagen convincente, conveniente y legítima para sus aspiraciones ceñidas a un marco normativo frágil que resulta propicio para el espectáculo.

En el proceso de toma de decisiones desde el *ejercicio del poder*, los gobernantes se valen de diferentes técnicas de comunicación que podrían catalogarse en el campo de publicidad o de propaganda para entablar una suerte de “canal de comunicación” con sus gobernados. Ello en aras del pluralismo y ejercicio de rendición de cuentas que norman toda actividad política llevada a cabo desde el gobierno.

Tanto publicidad como propaganda son dos conceptos que encuentran obstáculos en su definición al compartir esencialmente ciertas características y herramientas, lo cual ocasiona que se les lleguen a utilizar como sinónimos, no obstante, se explicará que son los objetivos que cada una persigue donde se pueden apreciar las principales diferencias.

No obstante, ¿son publicidad o propaganda los mensajes emitidos por los gobernantes para dar a conocer su gestión de gobierno? ¿cuál es el fin último de comunicar un programa o acción a la ciudadanía? ¿de qué manera usan tales técnicas que les permiten promocionarse a sí mismos y/o sus programas de políticas públicas?

²⁵ Bélanger, op. cit. p. 139

²⁶ Ferry, Jean Mark. *El Nuevo espacio público*. Ed. Gedisa, p. 20.

Para dar respuesta a estas preguntas es preciso ubicar semánticamente a cada disciplina dentro de la comunicación política, pues ambas tienen fines específicos y se enmarcan, en general, dentro del campo comunicacional, pero, en particular, sus postulados permiten ubicar tanto a una como a otra en diferentes perspectivas en el espacio gubernamental.

Publicidad

La publicidad, de acuerdo con Jean-Marie Domenach, busca “impresionar” más que convencer; “sugestionar”, más que explicar. A través del tiempo, diversas técnicas de publicidad como el *slogan*, la *repetición*, las *imágenes atractivas* han ganado amplio terreno progresivamente a los anuncios serios y demostrativos, por ello, dice, “*más que informativa la publicidad pasa a ser sugestiva.*”²⁷

Luciano Elizalde también hace referencia a esta esencia persuasiva y asegura que la categoría de publicidad -centrada en información- radica en “las arbitrarias y deliberadas opciones de creatividad, estilo y léxico; a la que los aportes tecnológicos en sonido, colores, técnicas de cámara, tonos; le dan un formato persuasivo”.²⁸

Eulalio Ferrer, por su parte, hace una precisión respecto a la finalidad de la publicidad y considera que, si bien tiene un origen *social*, depende de un factor eminentemente económico; ello debido a que resulta conveniente tanto en “la creación de mercados para productos como de productos para mercados, y constituye un elemento regulador, corrector, promotor y simplificador del mismo”.²⁹

El autor considera que la publicidad no solo utiliza los instrumentos de investigación para sus fines específicos de comunicación, sino que capitaliza sus valores en términos de metas económicas y tiene como factor prioritario una fuerza persuasiva que ayuda a crear necesidades y a cambiar los hábitos de consumo hacia un producto o servicio que beneficie, obviamente, a un mercado determinado.

²⁷ Domenach, Jean-Marie. *La propaganda política*. Ed. EUDEBA, 4ª Edición, Buenos Aires, 1968, p. 10.

²⁸ Elizalde, op. cit. p. 100.

²⁹ Ferrer Rodríguez, Eulalio. *Los conceptos de la publicidad*. Ed. TRILLAS, México, 1990, p. 91.

En este sentido, un mercado en el que se capitaliza la publicidad en términos económicos es en los espacios noticiosos o periodísticos que llevan a relacionar esta disciplina con las prácticas políticas que realizan los gobiernos en el ejercicio del poder.

A diferencia de la *publicidad* que posee un fin comercial y su objetivo es la venta de un producto o servicio, la *propaganda* tiene como objeto final la difusión de una ideología política, religiosa o filosófica.

Por ahora, se hace esta referencia genérica sólo para ilustrar sobre el uso del concepto que se le da a la publicidad en términos de comunicación y gobierno, para así pasar al otro gran paradigma que es la *propaganda*, en los mismos términos, pero que representa otros fines específicos por parte de los gobernantes dentro del ejercicio de gobierno, más adelante se explicará el concepto completo de *publicidad oficial*.

Propaganda

Según afirma Harold Laswell, “la propaganda es un instrumento de la política, junto a la diplomacia, las medidas económicas y las fuerzas armadas; y tendrá siempre el objetivo de servirle con la máxima eficacia”.³⁰

En un sentido persuasivo Jean-Marie Domenach asevera que la propaganda busca mecanismos por los cuales “diversos símbolos evocan un conjunto de ideas y sentimientos”.³¹ Ya lo habían expuesto Adolfo Hitler y Joseph Goebbels durante los tiempos del Tercer Reich, periodo en el cual la propaganda tuvo un brillo inusitado y se concibió como el elemento principal con el que el nacionalsocialismo alcanzaría sus objetivos.

Goebbels decía que *hacer propaganda es hablar de la idea en todas partes, hasta en el tranvía*. Con elocuencia afirmaba que el verdadero propagandista, el hombre que quiere convencer, aplica toda suerte de fórmulas, según la naturaleza

³⁰ Laswell, Harold. *La estrategia de la propaganda soviética*. Citado en Corella Torres, Norberto. *Propaganda Nazi*. Ed. Porrúa, México, 2005, p. 25.

³¹ Domenach, Jean-Marie, op.cit., p. 26.

de la idea y la de sus oyentes; pero actúa principalmente por contagio de su fe personal, por sus cualidades propias de simpatía y elocución.³²

En tal sentido se entiende que la propaganda tiene como punto de arranque una determinada ideología y busca convencer a todo individuo de las bondades que ofrece con tal o cual postura. Sin embargo, es la persistencia del tema, junto con la variedad de su presentación, la cualidad rectora de toda campaña de propaganda.

En un contexto más amplio, Domenach considera que una gran campaña de propaganda triunfa cuando logra expandirse en “ecos infinitos”, es decir, cuando consigue que en todas partes se discuta un mismo tema de las más diversas maneras, y cuando establece entre los que la han iniciado y aquellos en quienes ha repercutido un verdadero “fenómeno de resonancia”³³ cuyo ritmo puede ser mantenido y extendido. Y amplía:

“Las ideas de amistad, de salud y de alegría son el común denominador de todas las propagandas. Especula con el deseo de felicidad y libertad, la propaganda dispone de toda clase de recursos para crear la ilusión de unanimidad”.³⁴

En términos de comunicación y gobierno, toda propaganda que es emitida desde los distintos niveles de gobierno está encaminada para hacer creer que ese *hombre de Estado*, ese *jefe del ejecutivo*, ese *gobierno*, “nos representan”. No solo al defender nuestros intereses, sino al asumir nuestras pasiones, nuestras preocupaciones y nuestras esperanzas.³⁵

En este aspecto, también concuerda Edmundo González Llaca, quien en su libro *Teoría y práctica de la propaganda*, define la propagada como:

Conjunto de métodos basados principalmente en las materias de la comunicación, la psicología, la sociología y la antropología cultural, que tiene

³² *Ibíd.*, p. 22.

³³ *Ibíd.*, p. 29.

³⁴ *Ibíd.*, p. 34.

³⁵ *Ibíd.*, p. 44.

por objeto influir a un grupo humano con la intención de que adopte la opinión pública de una clase social, adopción que se refleja en una determinada conducta.³⁶

Es cierto que la propaganda siempre buscará la difusión de las ideas y que éstas sean adoptadas en la mayor parte de la población, y, en la lógica de los gobernantes y la difusión de sus políticas públicas, esta técnica es elaborada conociendo perfectamente la situación política que crea su necesidad, la mentalidad y las posibles reacciones, encauzando sus acciones al sector de la opinión pública al que se dirige³⁷.

En esencia se trata de que el jefe -del ejecutivo en este caso- sea reconocido verdaderamente como tal cuando el sujeto tenga el sentimiento -aunque sea ilusorio, no importa-, de que “lo comprende, de que adivina lo que va a hacer, de que actuaría de la misma manera en su lugar”.³⁸

Tanto la propaganda como la publicidad tratan de influir en las acciones humanas, utilizando, de igual modo, ideas, sentimientos y actitudes, aunque los objetivos sean distintos. Por un lado, la *publicidad* es una técnica al servicio de intereses comerciales y económicos, y por otro, la *propaganda* es una técnica al servicio de intereses políticos e ideológicos.

En palabras de Eulalio Ferrer:

En la propaganda se rinde culto a la personalidad del hombre y se manipula la conciencia del hombre, mientras que en la publicidad se rinde culto al consumo y se manipulan los deseos del hombre.³⁹

1.3 Nomenclatura de conceptualizaciones

Una vez entendida tanto la publicidad como la propaganda en sus dimensiones comunicacionales, encontramos que en el terreno específico de la comunicación

³⁶ González Llaca, Edmundo. *Teoría y práctica de la propaganda*, Ed. Grijalbo, México, 1981, p. 35.

³⁷ *Ibíd.*, pp. 15-28. El autor afirma que la propaganda debe partir de lo *preexistente*.

³⁸ Domenach., *op. cit.*, p 44.

³⁹ Ferrer Rodríguez, Eulalio. *De la lucha de clases a la lucha de frases*. Edición ampliada en Taurus, 1995, p.

gubernamental hay una serie de conceptos para referirse a los mensajes que se expresan desde *el gobierno hacia los ciudadanos*.

Existen diversas formas de entender cuáles son los tipos de comunicación que se llevan a cabo desde los gobiernos y persiste una falta de precisión en los conceptos que se utilizan, pues deliberadamente los denominan *propaganda política, publicidad oficial, comunicación social* o más recientemente *comunicación de la administración pública*.

1 Tipos de Comunicación en el terreno de la Comunicación Política⁴⁰



En este apartado se realizará una breve definición de cada categoría, con sus similitudes y diferencias, con el fin de aterrizar en la arena de la *propaganda gubernamental* y realizar la aportación conceptual que se requiere para contribuir al marco regulatorio -necesario de modificar- y para entender la dimensión comunicacional a que se refiere y sea susceptible de mejoras a lo ya establecido en la ley.

⁴⁰ Elaboración propia con información de autores varios.

1.3.1 Propaganda política

Los mensajes propagandísticos constituyen un tipo de mensajes persuasivos cuyo interés principal es convencer y mover a la acción. Así, puede decirse, que la propaganda suele estar muy vinculada a la comunicación persuasiva.

Ha quedado claro que la propaganda es un tipo de persuasión elaborada de forma intencional y sistemática con fines ideológicos, políticos o culturales, fundamentalmente. La propaganda política tiene como objetivo influir en las emociones, actitudes y opiniones de la población a través de diferentes técnicas y recursos, que pueden ir desde la elaboración de materiales sencillos y cotidianos hasta los discursos más emotivos.

Este tipo de mensajes aterrizan en esta arena que, en un contexto más amplio, García Beaudoux define como:

Mensajes con intencionalidad política, controlados por el emisor en sus fases de producción y difusión cuyo objetivo es la promoción deliberada de las ideas e intereses del comunicador, con el propósito de producir en el público seleccionado, ciertas respuestas cognitivas, afectivas y/o comportamentales.⁴¹

Por ello, se entiende como *propaganda política*, toda clase de mensajes propagandísticos emitidos por los candidatos respaldados por partidos políticos o coaliciones de partidos durante los procesos electorales con la finalidad de sumar adeptos entre la opinión pública y que ello pueda traducirse en votos para ganar una contienda electoral.

1.3.2 Comunicación social y Comunicación gubernamental

Lo que caracteriza a la comunicación gubernamental, de acuerdo con Mario Riorda (Argentina, 2006) es la búsqueda del máximo consenso posible; y se guía por la capacidad de obtener capacidad institucional y condiciones de gobernabilidad que

⁴¹ García Beaudoux, *ibíd.*, p. 28.

doten de consenso a las gestiones, hasta el punto en que la calidad de la comunicación se puede medir en una visible calidad de la gestión.⁴²

Riorda y Elizalde plantean que, hasta ahora, la gestión de la comunicación en el sector público se ha definido -o concebido- en la práctica como un “área de apoyo” a las áreas centrales de decisión y de acción. Sin embargo, desde hace un tiempo es evidente que las decisiones de gestión no pueden hacerse sin una adecuada comunicación y, en algunas ocasiones, “la gestión se hace sólo o principalmente para comunicar algo”.⁴³

En México, se ha delimitado el área de comunicación social como el canal de comunicación de las entidades públicas y otros aparatos que dependen del gobierno con los medios de comunicación, son vocerías, organizadoras de eventos, espacios de interlocución entre el aparato burocrático y la dependencia gubernamental, dejando de lado la esencia misma de su origen y que se refiere a la comunicación con la ciudadanía para dar a conocer la gestión de gobierno.

La comunicación gubernamental le aporta a la estrategia de gobierno la posibilidad de influir, de afectar o de activar a personas, a grupos de personas o a organizaciones. No es posible poner en funcionamiento, transformar una estrategia en algo real, en algo que tenga efectos, si no se utilizan diferentes niveles y dispositivos de comunicación. Eso ha sido algo más permanente que cambiante. La estrategia social, la que necesita afectar a las personas, no puede prescindir de la comunicación.

1.3.3 Publicidad Oficial

La Federación Argentina de Agencias de Publicidad⁴⁴ dice que la publicidad también trata de la divulgación de noticias o anuncios de carácter comercial, para atraer a posibles compradores, espectadores, usuarios, etcétera.

⁴² Riorda, Mario. *Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso*. Citado en Canel, María José. *Comunicación de la Administración Pública, cómo gobernar con la sociedad*. FCE, México, 2018, p. 35.

⁴³ Elizalde Luciano; Riorda, Mario (eds). *Comunicación Gubernamental 360*. Ed La Crujía, Buenos Aires, 2013, p. 286.

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 112. Concepto tomado del apéndice antológico de definiciones que presenta el autor a manera de glosario donde refiere doscientas definiciones mundiales de la *publicidad*.

En México, los grupos empresariales propietarios de los medios de comunicación han encontrado en la venta de espacios, ya sea impresos, televisivos, radiofónicos u otros, un mercado rentable al ofrecerle al político un canal de comunicación útil para persuadir a la opinión pública, en el sentido de orientar opiniones favorables, justificar acciones de gobierno o posicionarlos como posibles candidatos en procesos electorales consecutivos.

Artículo 19, Oficina para México y Centroamérica; y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., realizaron un estudio sobre lo que llamaron **publicidad oficial** y en sus consideraciones conceptuales expresan lo siguiente:

El concepto de publicidad oficial suele confundirse –funcionarios y ciudadanos– con el de presupuesto de comunicación o el presupuesto de las coordinaciones de comunicación social. Sin embargo, los gastos en publicidad oficial se refieren a los recursos ejercidos para la producción y compra de espacios en los diferentes tipos de medios de comunicación.⁴⁵

Encontraron que el gasto erogado en 2013 por las entidades federativas por concepto de *publicidad oficial* -la compra de espacios específicos en medios de comunicación- ascendió en total a 5 mil 639 millones de pesos⁴⁶ situación que, a decir de ambas organizaciones, les ha permitido “preservar el statu quo y control sobre las líneas editoriales de los medios”⁴⁷, ya que resulta más rentable políticamente que avanzar hacia la construcción de un entorno que favorezca el libre flujo de información.

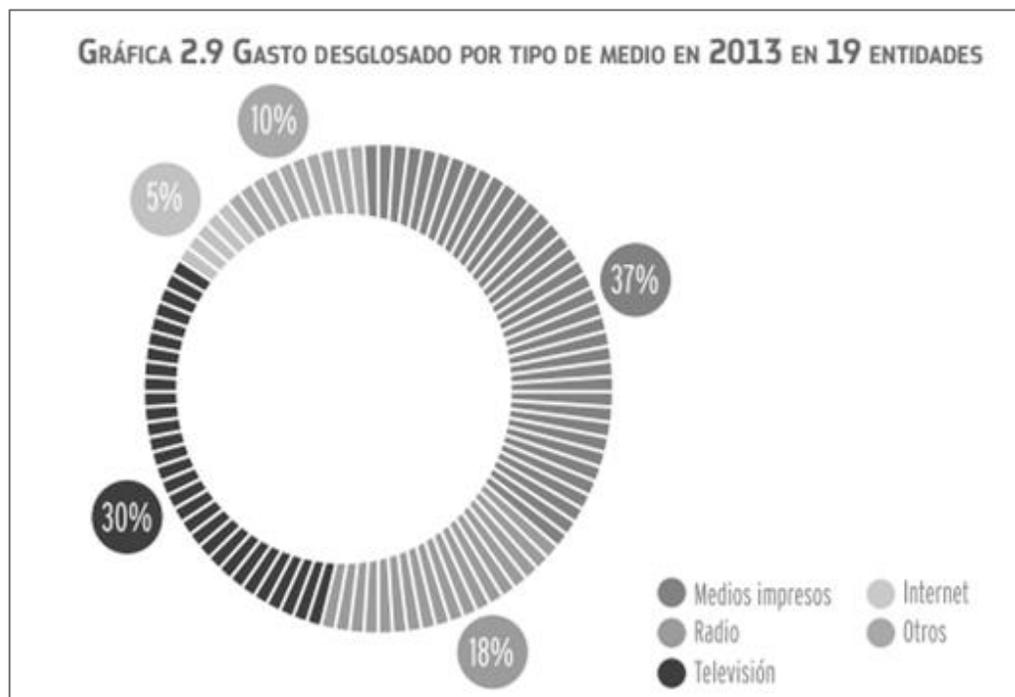
A continuación, se reproduce una gráfica, donde se aprecia el destino del gasto de la publicidad oficial por las entidades federativas, no se hace referencia al mandatario encargado del gobierno, sin embargo, ofrece un panorama referente al concepto de publicidad para entender que, semánticamente, se utiliza en el campo de un mercado rentable susceptible de negociación.

⁴⁵ Artículo 19 y Fundar. *Libertad de expresión en venta. Acceso a la información y censura indirecta en la publicidad oficial*. Editorial Creative Commons, México, 2015, p. 13.

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 28

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 9.

Cuadro 1.1 Reporte del gasto realizado en publicidad oficial de acuerdo con el medio de comunicación en 2013.⁴⁸



Fuente Artículo 19 y FUNDAR

Organizaciones civiles y académicos han insistido mucho en las consecuencias que la publicidad oficial ha traído para el ejercicio periodístico. Raúl Trejo Delarbre, por ejemplo, considera que desde hace más de seis décadas “el periodismo en México ha estado fundamentalmente atado a recursos públicos que son asignados a partir de agendas políticas”, en este sentido, afirma, “la publicidad oficial ha sido un mecanismo de auto legitimación del poder político”.⁴⁹

En tal sentido, Trejo Delarbre hace una puntual observación al referir que la publicidad oficial no es un canal, los canales son los medios de comunicación y, por

⁴⁸ *Ibíd.*, p. 36. “En 2013 los medios impresos fueron el medio de comunicación al que mayor presupuesto público se le asignó desde las entidades federativas. Su participación, que equivale al 37%, suma mil 273 millones de pesos. La televisión ocupa el segundo lugar, con un total de mil 029 millones de pesos, o 30% del total erogado con destino conocido. A estos dos sigue la radio con 18% o cerca de 622 millones, otros medios con 321 millones e internet con 166 millones”. Para datos específicos sobre la metodología para la obtención de estos datos, se recomienda consultar la obra completa citada.

⁴⁹ Trejo Delarbre, Raúl. “Acabar con la publicidad oficial”, aparece en *La larga marcha hacia una regulación de calidad en publicidad oficial en México*, Peschard, Jaqueline (coord.), Secretaría de Desarrollo Institucional SDI, Seminario Universitario de Transparencia SUT (Eds), UNAM, México, p. 107.

tanto, los medios son parte del espacio público. Ante ello, dice, la publicidad les permite sostenerse, pero no es un espacio de comunicación⁵⁰.

El analista discurre en este sentido pues sostiene que los medios de comunicación deben tener mayor independencia respecto de cualquier poder económico y/o político, para que mejor sirvan a la sociedad. No obstante, en tanto no se entienda con claridad el significado del concepto primario de *publicidad*, resulta muy aventurado decir que la *publicidad oficial* debe servir para la “realización del derecho a la información”, ya que en esencia siempre va a perseguir beneficios económicos.

Los analistas han versado sus investigaciones en indicadores de gasto que, si bien resultan muy ilustrativos en el camino para la búsqueda de la regulación, hay una visible falta de rigor científico en la explicación conceptual de la comunicación llevada a cabo en el *ejercicio de gobierno*. Jacqueline Peschard, por ejemplo, induce que “el ideal de la publicidad oficial es que sea un canal de comunicación para informar a la población, e impulsar la libertad de expresión y el derecho a saber y conocer, a la vez que fomenta la pluralidad de medios”⁵¹, empero, como se ha venido explicado la publicidad tiene fines persuasivos -legítimos- sin embargo, van a servir siempre a un destino económico; no se trata de un canal para informar útil a la ciudadanía; sino que siempre responderá a los intereses económicos que persiga.

Aquí, la obligación de cumplir con ese derecho es del Estado, pues es quien tiene y puede hacerlo desde diferentes causas, primero, desde la representación legislativa al momento de la creación de leyes, y segundo, cuando los gobiernos deban cumplir su encargo en el ejercicio de sus funciones con apego a tal normatividad.

Temáticas como el derecho a la información, la libertad de expresión, la transparencia y la rendición de cuentas no versan en torno a la utilización o no de una herramienta publicitaria. Son las leyes establecidas las que deben pormenorizar

⁵⁰ Ibid, p. 107.

⁵¹ Peschard, Jaqueline (coord.). *La larga marcha hacia una regulación de calidad en publicidad oficial en México*. Secretaría de Desarrollo Institucional SDI, Seminario Universitario de Transparencia SUT (Eds), UNAM, México, p. 10.

cómo se aplicará la comunicación en el ejercicio de gobierno, cuáles serán los mecanismos de regulación y las sanciones a que haya lugar; porque, como bien señala Trejo Delarbre, “sería un tanto extravagante afirmar que para cumplir con un derecho de toda la sociedad el Estado tuviera que financiar negocios privados”⁵².

Sin embargo, antes de pasar al concepto de propaganda gubernamental, aún hay una acepción más en este entramado de definiciones para explicar la comunicación en los gobiernos y tiene que ver con la manera de conducirse entre las diferentes estructuras al interior de ellos, tales como las dependencias, órganos públicos y autónomos, entre otros.

1.3.4 Comunicación de la Administración Pública

En su más reciente obra, María José Canel (México, 2018) hace un minucioso análisis conceptual para aproximarse a realizar una definición sobre un tipo de comunicación que identifica en la administración pública, el cual considera esencial a su identidad y generador de consenso. Para ello propone la siguiente definición:

El intercambio de realidades cognoscitivas que se realiza entre las organizaciones públicas, y entre éstas y los públicos clave, orientado a asistir en el cumplimiento de la finalidad (la búsqueda del bien común), a través de los servicios públicos encarnado en una estructura orgánica de dimensión territorial, y que articula y delimita la legitimidad del poder.⁵³

En esencia, la autora plantea que la comunicación de la administración pública contempla entidades que únicamente son de carácter estatal público y pueden, primero, ubicarse en el terreno local, regional, nacional e internacional; y segundo, confirma que este tipo de comunicación se lleva a cabo en todo el entramado que compone la administración pública y refiere distintos sectores que van desde

⁵² Trejo Delarbre, Raúl. “Acabar con la publicidad...”, op., cit., p. 107.

⁵³ Canel, María José. *Comunicación de la Administración Pública. Para gobernar con la sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, 2018, p. 43.

agencias públicas, gobiernos, universidades, organismos reguladores, incluso hospitales y museos.⁵⁴

La finalidad de la comunicación de la administración pública, como de las otras acepciones explicadas con anterioridad, es ayudar al gobierno a buscar el bien común y resolver problemas comunes inherentes a la ciudadanía que representa.

Es cierto que diferentes tipos de comunicación convergen en estas definiciones y parecen una amalgama dentro de la comunicación política, y aunque haya puntos específicos donde se cruzan, es preciso tener claras las diferencias al momento de legislar.

1.4 Propuesta conceptual de propaganda gubernamental

Para todos los gobiernos cada mensaje emitido para la promoción de sus ideas constituye una pieza central de su planteamiento estratégico, en tal sentido, la definición que se utilizará respecto a *propaganda gubernamental* para el desarrollo de esta investigación será la que describe García Beaudoux desde las tácticas e iconografías del poder, concebida como:

El proceso de influencia intencional que un gobierno intenta realizar sobre la opinión pública, la prensa, la oposición, los legisladores, así como otros grupos y actores sociales, con el objetivo de hacer más eficiente la gestión política.⁵⁵

Desde la perspectiva de Alain Lavigne, existen dos tipos de comunicación que se emiten desde los gobiernos: el *informativo*, en el sentido del derecho del público a la información; y el *persuasivo*, donde el Estado se vislumbra como el maestro de ceremonias. En el plano informativo, se ve al ciudadano como responsable de su propio destino; por otro lado, en el aspecto persuasivo, se ve al Estado como responsable de los ciudadanos en detrimento de la libertad de éstos.⁵⁶

⁵⁴ *Ibíd*, p. 43.

⁵⁵ *Ibíd.*, p. 82.

⁵⁶ Lavigne, Alain. "La politización de la información del sector público". *Comunicación y Política* por Gautier Gilles, Gosselin André y Mouchon Jean (comps). Gedisa, España, 1998, p. 259.

Por tanto, el fundamento de la comunicación que se realiza desde los gobiernos se encuentra en el derecho a la información que tienen los ciudadanos y en la obligación del Estado para informar, es decir, “no se puede garantizar el derecho a la información, si por otro lado no existiera la rendición de cuentas”.⁵⁷ Esto implica que los poderes del Estado y los órdenes de gobierno informen con transparencia lo que hacen y la forma en cómo lo hacen.

Por tanto, la propaganda gubernamental debe plantearse como objetivo principal: “concitar la comprensión, adhesión y apoyo de los gobernados a los gobernantes de cara a la gestión de gobierno que se está llevando a cabo”.⁵⁸

Como explica Mario Riorda en términos de comunicación gubernamental, los mensajes que se presentan desde el poder tienen entre sus principales funciones: 1) el mantenimiento de la legitimidad, 2) el logro de consenso, 3) la búsqueda de conformidad de los ciudadanos con las políticas implementadas y 4) la comunicación.⁵⁹

Sin embargo, a pesar de los múltiples esfuerzos por darle a la propaganda gubernamental una clara orientación informativa y de utilidad para la ciudadanía, se ha tergiversado ese espíritu y derivado en connotaciones negativas que resultan contrarias a su origen.

Al respecto, dice María José Canel, la propaganda gubernamental ha sido en más de una vez sujeta a críticas y consecuencias nocivas, entre las que destaca las siguientes:

- Produce un aumento de espectacularización y frivolidad de la política.
- La actividad del gobierno se vuelve predominantemente mediática.
- Se sobrevaloran los índices de popularidad.
- *Se gastan enormes cantidades de dinero.*⁶⁰

⁵⁷ Aguilar Valenzuela, Rubén. “Bases de la Comunicación Gubernamental”. Revista Etcétera, 1 de enero de 2008. Disponible en: <http://www.etcetera.com.mx/> p. 3.

⁵⁸ García Beaudoux, op.cit, p. 84.

⁵⁹ Riorda, Mario. *Comunicación gubernamental como comunicación gubernamental. La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental.*, pp. 96-107. Disponible en <file:///C:/Users/ANGELICA/Downloads/Dialnet-LaComunicacionGubernamentalComoComunicacionGuberna-5496023.pdf>

⁶⁰ Canel, María José. *Comunicación de las Instituciones Públicas*. Tecnos, Madrid, 2007, p. 26-32

La propaganda gubernamental es un concepto concreto que da certeza al espíritu que debe orientar la comunicación emitida desde los tres niveles de gobierno; y hasta ahora se ha sobreentendido en esta lógica de la lucha por el posicionamiento ante la opinión pública para ganar adeptos, cimentar lealtades, y buscar nuevas posiciones en las esferas del poder.

Julio Juárez Gamiz, investigador en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), refiere precisamente que una de las consecuencias más nocivas que genera el uso de la propaganda gubernamental está en el *gasto* que se hace en ella, destinado a contratar espacios para campañas de comunicación en los tres niveles de gobierno, el cual “se ha incrementado de manera notable en los últimos 10 años, y a menudo es utilizado como un mecanismo de promoción mediática para servidores públicos con aspiraciones políticas”.⁶¹

Canel explica que en la actualidad el gobierno permanece en campaña constante, gobernar, dice, “significa seguir prometiendo leyes, acciones, políticas públicas” y, más que alcanzarlas, “mantienen a la ciudadanía expectante y en esperanza, ello en el contexto de la situación de gobernabilidad y gestión por las que pasa”.⁶²

El concepto de *campaña permanente*⁶³ se ha utilizado para designar de forma peyorativa la comunicación que una institución política lleva acabo una vez que ha ganado el poder: no hace otra cosa más que seguir en campaña. El gobernante se sobrevalora en relación con los índices de popularidad y se convierte en una especie de exponente de la legitimidad popular; por lo que considera necesario gastar elevadas sumas de dinero.

Finalmente, si bien es cierta la afirmación que hace Dominique Wolton cuando explica que no hay política democrática sin capacidad de expresión de las

⁶¹ Juárez Gamiz, Julio. “El escenario electoral y los medios de comunicación mexicanos”, aparece en *Panorama de la comunicación en México*. Bravo, Jorge; Vega Montiel, Aimée; Trejo Delarbre, Raúl (Coords). Editorial Asociación Mexicana del Derecho a la Información AMEDI, H. Cámara de Diputados LXI Legislatura 2011, p. 33.

⁶² Rincón, Omar, Bonilla Jorge Iván. *Comunicación Política en América Latina*. Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Instituto Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá, 2004., p. 1.

⁶³ Canel, María José. *Comunicación de... op.*, cit. p. 25.

opiniones y sin comunicación entre los actores⁶⁴, hoy en día los gobiernos y gobernantes dejan de lado ese carácter informativo y útil para la ciudadanía derivado de las acciones de gobierno. Y olvidan que, para alcanzar su propósito general, la comunicación de la institución pública debe seguir rigurosamente lo establecido por la ley.

Hay que valorar la eficacia comunicativa del recurso a lo simbólico: la política necesita de los símbolos para transmitir realidades complejas como el país, la idea de Estado o del bien público. El problema es que a veces los políticos recurren a símbolos que representan realidades que no existen para disimular o despistar la atención de realidades negativas que si existen.

Es entonces cuando el público, al interpretar la comunicación, advierte que la selección de los símbolos que se hizo (de palabras, de los gestos, o de las imágenes) tenía una intención manipuladora: mostrar una buena gestión cuando en realidad lo que había era una mala gestión. La ciudadanía entonces acaba juzgando al gobernante como alguien falso.

Sin embargo, no se trata de que la propaganda gubernamental deje de existir; se trata de *construir sentido político desde el gobierno*⁶⁵, pues resulta imposible desaparecerla porque las nuevas tecnologías obligan a los gobiernos a aplicarla y utilizarla para pelear batallas políticas, pero sí abre el debate sobre la delgada línea entre lo que significa continuar en campaña permanente y lo que representa el ejercicio de gobernar.

La propaganda gubernamental se ofrece como un terreno amplio que permitiría a los gobernantes hacer un “buen gobierno”, donde los ciudadanos puedan encontrar un mayor acceso a la información sobre su gestión y abriría el camino para una mayor participación.

⁶⁴ Wolton, Dominique. *Pensar la Comunicación*. Ed. Prometeo Libros. España, 2007, p. 181.

⁶⁵ Elizalde, op., cit. p. 25.

Capítulo 2

Legislación de la propaganda gubernamental en México

No es tarea fácil dirigir a hombres; empujarlos, en cambio, es muy sencillo.

Rabindranath Tagore

El concepto de propaganda gubernamental refiere a toda clase de mensajes emitidos por los gobiernos en el ejercicio del poder, con la finalidad de informar a los gobernados respecto de las acciones que se llevan a cabo durante la gestión de gobierno, y poder establecer un canal de comunicación que funja como principal orientador para la acción y ofrezca nuevos mecanismos de participación ciudadana.

En México hay diferentes interpretaciones de lo que significa referirse a propaganda gubernamental, pues, ante la falta de una definición clara en el marco jurídico que regula tales mensajes se da por sentado que cualquier “mensaje” emitido desde los tres niveles de gobierno se enmarca en los trabajos de comunicación social de cada uno y, por tanto, se justifican todos los recursos - públicos- que se utilicen para tal efecto.

La precisión conceptual es necesaria para ampliar el panorama en el que se encuentra la propaganda gubernamental hasta la aprobación en 2018 de la *Ley*

*General de Comunicación Social*⁶⁶, el producto final de un largo debate que se dio desde diversos frentes como partidos y actores políticos, así como organizaciones de la sociedad civil; quienes plantearon la necesidad de un marco regulatorio que diera soporte al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se han referido aquí cuatro conceptos fundamentales que ayudan a diferenciar los tipos de comunicación en el gobierno.

Cuando se habla de *propaganda política* sabemos que se trata de los mensajes emitidos durante los procesos electorales por parte de los candidatos a un puesto de elección popular. Si nos referimos a *comunicación gubernamental* entendemos la capacidad del gobierno para garantizar gobernabilidad y que ello le genere un amplio consenso ante la opinión pública. Si decimos *publicidad oficial* nos referimos a la venta de espacios por parte de los medios de comunicación a los gobiernos con la finalidad de obtener un beneficio económico por ello. Y finalmente, cuando hablamos de *comunicación de la administración pública* concebimos un proceso comunicativo amplio que involucra el plano nacional e internacional en el que se desarrolla el gobierno; y que pretende dar legitimidad a todas las instituciones que convergen al interior de él.

Desde 2007 se dio una férrea discusión sobre la forma en que gobierno y gobernantes utilizan estos conceptos, la cual se acrecentó cuando se identificaron los gastos que realizaban -muy por encima de los presupuestos aprobados- en “dar a conocer” a la ciudadanía sobre sus logros y gestiones durante su mandato. Se presumió que tales mensajes llevaban consigo un interés particular, el de promocionarse para posicionarse políticamente en nuevos escaños de poder, objetivo para el cual utilizaban los recursos públicos disponibles en las arcas de cada gobierno.

A continuación se hace una recopilación de todos los momentos clave por los que pasó la propaganda gubernamental (iniciativas de ley presentadas ante el Congreso), para ser un tema de interés nacional y que puso en la mira a varios

⁶⁶ _____, *Diario Oficial de la Federación*. “Ley General de Comunicación Social”. 11 de mayo de 2018. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCS_110518.pdf

personajes políticos por la forma tan específica en que se valieron de las bondades que les otorgaba el vacío legal, para “promocionarse” entre sus gobernados teniendo como telón de fondo la obligatoria rendición de cuentas.

2.1 ¿Por qué regular el gasto en propaganda gubernamental?

Una de las principales funciones de la propaganda gubernamental, si no es que la más importante, es buscar un canal de comunicación entre el Estado y la población; a través del cual la ciudadanía mantenga contacto directo con sus gobernantes sobre la conducción del ejercicio de gobierno, las políticas públicas implementadas, los resultados obtenidos, así como los recursos utilizados para llevar a cabo tal labor.

Este canal de comunicación en México se ha visto viciado por las prácticas a las que recurren los gobernantes para usarlo como una suerte de *espectacularización*⁶⁷ de la gestión de gobierno, llevado a la arena de la política como un método para convalidar sus acciones y promocionar así su imagen personal con miras, muchas veces, a nuevos escaños de poder.

Estas circunstancias llevaron a diversos actores tanto políticos como académicos e investigadores a presentar una serie de iniciativas con la premisa esencial de erradicar las prácticas que tuvieran como finalidad “ensalzar la labor del gobierno”, ya que con ello se garantizaría que la propaganda sirva a sus destinatarios legítimos, que son los ciudadanos, y no a quien las promueve.

2.1.1 Reformas en 2007. Indicios para la regulación

Una de las reformas fundamentales incorporadas a la constitución en 2007, fue la adición al Artículo 134 constitucional para elevar a rango constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales. A la letra, dice:

⁶⁷ Canel, María José. *Comunicación de las Instituciones Públicas...* op., cit. p. 30.

“Artículo 134. ...

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como de la Ciudad de México y sus alcaldías, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

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

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar”.⁶⁸

Este decreto fue el resultado de una amplia discusión sobre la necesaria Ley para la Reforma del Estado, donde tanto legisladores como sociedad civil organizada coincidieron en que era urgente “diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación que impidiera el uso del poder público para promover ambiciones personales de índole política”.⁶⁹

Hasta ese momento, solo se contaba con la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE (derogado en 2014 para dar paso a las Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales LGIPE), cuyo elemento esencial fue la prohibición a partidos y particulares para contratar propaganda a favor o en contra de un partido o candidato, aún fuera de los periodos electorales.⁷⁰

⁶⁸ _____, *Diario Oficial de la Federación*. “Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5005999&fecha=13/11/2007

⁶⁹ Corral Jurado, Javier, “*Propaganda Gubernamental...* op., cit, p. 67-75.

⁷⁰ _____, [Derogado] *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE*. Art. 2. Núm. 2. Disponible sólo para consulta en: http://ieepco.org.mx/biblioteca_digital/legislacion/COFIPE.pdf

Fue entonces cuando, el 31 de agosto de 2007, algunos grupos parlamentarios presentaron a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión una iniciativa de reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral.

Coincidieron en que esta reforma era necesaria para establecer reglas clave en diferentes temas relacionados intrínsecamente con ella, tales como: transparencia, igualdad de posibilidades en el acceso a la publicidad y la no discriminación de quienes sean críticos de las acciones gubernamentales, ante ello plantearon la necesidad del *derecho de réplica*⁷¹, promovido ampliamente por legisladores como Javier Corral Jurado⁷² y que después se incorporaría en la reforma política de 2014.

Afirmaron también que la propaganda debería tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social para lo cual consideraron urgente establecer normas puntuales que regularan la publicidad gubernamental tanto en periodos electorales como no electorales.

Por ello, se tornaba fundamental la ley reglamentaria de este dispositivo constitucional que buscaba un beneficio colectivo, tanto para ciudadanos como partidos, pues tendría como premisa fundamental que los recursos fueran utilizados con imparcialidad, así “la comunicación sería vista no solo a la expectativa de una retribución electoral sino como una forma de desarrollar la cultura cívica del mexicano y por tanto la democracia del país”.⁷³

Con esta reforma dieron relevancia al *principio de neutralidad*⁷⁴ de los poderes públicos que se encuentra en la constitución política y trata de una

Para revisión de la actual legislación que regula la propaganda gubernamental remitirse a la *Ley General de Comunicación Social*. Reglamentaria del Artículo 134 Constitucional. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCS_110518.pdf

⁷¹ _____, *Gaceta Parlamentaria*. “Ley reglamentaria del artículo 6o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del derecho de réplica.” Última reforma 30 de mayo de 2018. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRArt6_MDR_300518.pdf

⁷² Corral Jurado, Javier. 2013. “Derecho de réplica, a medias”. El Universal Diario. Disponible en: <http://www.javiercorral.org/?p=19682> Para más información, se encuentran disponibles otras columnas publicadas en medios de comunicación sobre el mismo tema.

⁷³ Corral Jurado, Javier, “*Propaganda Gubernamental...* op., cit, p. 67.

⁷⁴ Sánchez Muñoz, Oscar. *Propaganda Gubernamental y Elecciones*. Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación. Centro de Capacitación Judicial Electoral. México, 2013. P. 38. Véase la recepción constitucional del *principio de neutralidad* incorporado a la constitución mediante la reforma de 2007-2008.

regulación muy estricta y globalmente acertada: donde cualquier actividad que conlleve el empleo de fondos públicos está sujeta en todo momento a un estricto mandato de neutralidad. Éste afecta particularmente a las actividades de propaganda o publicidad y a cualquier otra actividad de carácter promocional

El 12 de septiembre de ese año, el Senado aprobó el dictamen de esta iniciativa y, a su vez, el 14 de septiembre de 2007, la Cámara de Diputados hizo lo correspondiente con la minuta y fue remitida a los congresos de las entidades federativas para su ratificación.

La Cámara de Diputados y el Senado, el 31 de octubre y el 6 de noviembre respectivamente avalaron el *Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122 adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. La reforma fue promulgada y publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 13 de noviembre de 2007.

La aprobación de este decreto significaba que el Congreso estaba obligado a emitir una ley reglamentaria⁷⁵ del Artículo 134 Constitucional donde se establecieran las reglas claras bajo las cuales los servidores públicos utilizarían la propaganda gubernamental y los obligara a aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad y poner fin a la práctica de utilizar la propaganda gubernamental para la promoción personalizada.

2.1.2 Denuncias previo al proceso electoral en 2012

Lo trascendente de emitir una ley reglamentaria en materia de propaganda gubernamental tenía que ver con la manera en que se utilizan los recursos públicos y principalmente porque hacía falta claridad y transparencia para entender cómo es que se resuelven las prohibiciones de traspaso de recursos entre partidas presupuestales, porque se encontraban diferencias substanciales al contrastar los recursos presupuestados -aprobados por el congreso federal para el caso del

⁷⁵ _____, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. “Artículo 73. De las Facultades del Congreso”.

presidente; y los congresos locales para el caso de gobernadores- y lo erogado, es decir, el gasto que finalmente se reportó a los órganos de fiscalización” .⁷⁶

Desde el legislativo existieron fuertes debates entre parlamentarios que veían en la endeble legislación la posibilidad de que la propaganda gubernamental se convirtiera en la ruta de escape de la transparencia y rendición de cuentas. Al no estar obligados los gobernantes a transparentar el uso de recursos que utilizaban para ello, no podrían ser sujetos de sanciones, simplemente algunas recomendaciones por parte de la autoridad electoral, pero nada concreto en el marco de la ley.

En un posicionamiento, el entonces legislador Manlio Fabio Beltrones, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), declaró que era urgente “impedir que actores ajenos al proceso electoral incidieran en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación, así como elevar a rango constitucional las normas a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, con el objetivo primordial de “no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones”.⁷⁷

De igual forma se pronunció el exlegislador Pablo Gómez, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, al afirmar que era necesario el establecimiento de una norma para impedir que, con recursos públicos, los gobernantes incurrieran en actos que derivaran en intenciones de campaña para su beneficio personal o impulsar a sus allegados a nuevos puestos en la arena política:

⁷⁶Artículo 19 y Fundar. *Libertad de expresión en venta. Acceso a la información y censura indirecta en la publicidad oficial*. Editorial Creative Commons, México, 2015, p. 27-29. “Durante 2013, de las 27 entidades que transparentaron la información sobre el presupuesto general aprobado y el gasto ejercido, 9 de quince entidades gastaron más de lo presupuestado por su Congreso –o Asamblea Legislativa, en el caso de la Ciudad de México–; nueve utilizaron menos recursos y tres la misma cantidad aprobada originalmente.

En conjunto, las entidades federativas ejercieron 1.4 veces más recursos de lo que tenían presupuestado para 2013. En términos absolutos, se excedió por mil 688 millones de pesos el presupuesto inicial, gastando al final del año 5 mil 639 millones de pesos”.

⁷⁷ _____, *Diario de los Debates*. “Versión estenográfica de la Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. LX Legislatura. Año 1. Segundo Receso. Sesión Núm. 21”. Diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera. 31 de agosto de 2007. Iniciativa completa disponible en: http://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2493

C. Senador Pablo Gómez Álvarez: Esta decisión plasmada en el proyecto expresa una autocrítica de parte de los partidos políticos de México y una condena de una práctica que mucho afecta, no sólo a los partidos, sino que afecta la competencia política y afecta los procesos electorales.

Este elemento no ha sido tomado en cuenta en absoluto por los críticos del proyecto, ha sido tomado en cuenta solamente una parte, aquella que impide que para la promoción personal de gobernantes los organismos públicos contraten mensajes en la radio y la televisión.

No se está haciendo la crítica de la crítica contenida en el proyecto al comportamiento de muchos políticos mexicanos que se sirven de los presupuestos públicos en sus carreras políticas. Eso no está en cuestión para los críticos del proyecto, sino la falta de recurso público que va a haber en tales promociones personalísimas que se han hecho hasta ahora en los medios de comunicación concesionados.⁷⁸

Por su parte, el exdiputado Carlos Alberto Navarro, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), destacó que la promoción personal en los encargos de gobierno ha pervertido también el ejercicio de la función pública:

Diputado Carlos Alberto Navarro Sugich: Ya nos gustó tratar de enamorar a la gente con nuestra voz o con nuestra cara o con nuestros argumentos. Lo cierto es que debemos enamorarlas con nuestras acciones. ¿Y por qué no? También con nuestras omisiones.

Quedará prohibido de ahora en adelante, si así se decide en esta Cámara y así lo deciden los congresos locales, que los gobernantes utilicen el recurso público para promoverse a sí mismos.

Yo creo que es hora de institucionalizar a las instituciones. Y está bien que esta propuesta incluya que los gobiernos estén impedidos a promocionarse durante los procesos electorales.

Y aquí quiero lanzar una advertencia o una aclaración: no se trata de evitar su genuino interés de promocionar sus actividades políticas. Queremos que los

⁷⁸ _____, *Diario de los Debates*. "Versión estenográfica de la Sesión ordinario de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. LX Legislatura. Año II. Primer periodo ordinario. Sesión Núm. 5". Diputado Pablo Gómez Álvarez. 12 de septiembre de 2007. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2335

tres niveles de gobierno saquen las manos de los procesos electorales de una vez por todas. Queremos que sean los ciudadanos quienes calladamente decidan, y no nosotros quienes ruidosamente invitemos a la abstención.

Proponemos que ninguna otra persona física o moral, a cuenta propia o por terceras personas contrate propaganda electoral. Esto debe quedar inmerso en la conciencia de aquellos a quienes les encanta participar, por su cuenta y por la libre, en los procesos electorales.⁷⁹

Desde el ámbito electoral, consideraban que en México era urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo era necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observaran en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

Para la regulación de la propaganda gubernamental se observaron diversos aspectos que exponían la importancia de transitar hacia la normatividad que debería aplicarse. Jesús Cantú, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, menciona que debido a la gran cantidad de interpretaciones que se le dio al Artículo 134 constitucional hubo circunstancias desfavorables que dejó a la deriva la legislación:

1) Las prácticas de propaganda gubernamental no son exclusivas del ámbito electoral.

2) El uso de propaganda gubernamental es el único caso en el que en ninguna ley ordinaria hay explícitamente sanciones establecidas para los servidores públicos que violen la disposición constitucional.

3) No hay ninguna restricción sobre el uso que los servidores públicos le dan a los recursos públicos que están bajo su responsabilidad.⁸⁰

Aunado a estas prácticas Cantú además explica los recursos legales de los que se valieron para que los gobernantes utilizaran recursos del erario para incidir en las contiendas electorales o para construir sus propias candidaturas.

⁷⁹ _____, *Diario de los Debates*. "Versión estenográfica de la Sesión ordinario de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. LX Legislatura. Año II. Primer periodo ordinario. Sesión Núm. 9". Diputado Carlos Alberto Navarro Sugich. 14 de septiembre de 2007. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/>

⁸⁰ Cantú, Jesús. 2012. "Urge reglamentar el Artículo 134 Constitucional". Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. www.juridicas.unam.mx Pp. 13-28.

- 1) Aprovechan la excepción establecida en el párrafo 5 del artículo 228 del COFIPE.⁸¹
- 2) Presencia en las pantallas de televisión de infomerciales (segmentos informativos claramente identificados por el televidente como promoción personal del gobernante, pero no identificados como tales por los concesionarios).
- 3) Ausencia de una definición precisa de lo que significa que la propaganda gubernamental tenga “fines informativos, educativos y de orientación social”.

Teniendo como base estas tres premisas, los servidores públicos saben que no recibirán sanción alguna, pues el Artículo 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), que establece las sanciones que se aplicarían a los actores que violan las disposiciones electorales, no incluyen a los servidores públicos.

Y aunque el artículo 457 establece las infracciones en que pueden incurrir los servidores públicos y la autoridad electoral puede integrar un expediente y definir que sí hubo violaciones a dichas disposiciones, no se puede imponer ninguna sanción pues no está especificada y tiene que remitirse al numeral 458 inciso C que indica en el caso de autoridades federales, estatales o municipales:

- 1) Conocida la infracción se integrará un expediente que será remitido al superior jerárquico de la autoridad infractora, para que éste proceda en términos de la ley.
- 2) El superior jerárquico debe comunicar al Instituto las medidas que haya adoptado en el caso.
- 3) Si la autoridad infractora no tuviese superior jerárquico el requerimiento será turnado a la Auditoría Superior de la Federación”.⁸²

⁸¹ _____, [Derogado] Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE. Art. 228. Núm. 5. Disponible sólo para consulta en: http://ieepco.org.mx/biblioteca_digital/legislacion/COFIPE.pdf Para revisión de la actual legislación que regula el uso de recursos públicos en contiendas electorales y sanciones expuestas remitirse a la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales (LGIPE) disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf

⁸² _____, *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)*.” Artículo 457 y Artículo 458. Núm. 1. Inciso C”. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf

En la práctica lo que sucede es que el superior jerárquico no lo considera responsable de ninguna infracción. “En el caso del presidente de la República, aunque sí es imputable en la comisión de actos contrarios a las normas constitucionales y legales en materia electoral, pero no puede ser sancionado porque ni la Ley ni la Constitución establecen sanción alguna”.⁸³

Por ejemplo, cuando un gobernador es acusado de actos de promoción personalizada como gastos de propaganda gubernamental, se puede acaso llevar una acción legal ante el Congreso Local, que funge como su superior jerárquico, sin embargo, con mayorías partidarias en el ámbito legislativo, resulta siempre improcedente sanción alguna, dado que esa mayoría con misma filiación política que el gobernador en turno, vota y desecha cualquier intento de sancionarlo y se queda en simple recomendación o sugerencia. Esta situación se repite con los alcaldes y cabildos de los ayuntamientos en todo el territorio nacional.

En concreto, la realidad ha demostrado que los servidores públicos, aún en el caso de ser encontrados culpables de violar la Constitución y la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales (LGIPE) por las autoridades electorales, no reciben sanción o ésta es menor.

Existen también otros ejemplos que los gobiernos han utilizado como ruta de escape para manejar la propaganda gubernamental de forma discrecional, uno de ellos se refiere a los **informes anuales de labores**⁸⁴ de los funcionarios públicos ya que **no son** considerados propaganda gubernamental, al existir dentro de la legislación el mandato de llevar a cabo año con año un ejercicio de rendición de cuentas a la ciudadanía y para el cual es válido utilizar recursos públicos.

Deben cumplir con las siguientes características:

- No pueden difundirse en tiempos de campaña electoral.
- Difundirse una vez al año en el ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.

⁸³ Cantú, Jesús. op., cit, p. 15.

⁸⁴ En la legislación mexicana los informes de labores de los representantes populares de todos los ámbitos de gobierno son considerados como información pública obligatoria por lo que deben ponerse a disposición de la ciudadanía automáticamente sin necesidad de hacer una solicitud de información. La presentación y la propaganda de los informes de labores está regulada mediante los artículos 134 y 41 fracción III, apartado C de la Constitución, y el artículo 242 numeral quinto de la LGIPE.

- No pueden exceder siete días anteriores y siete días posteriores a la fecha en que se rinda el informe.
- No pueden tener fines electorales.

La sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), ha sostenido que es legal que los legisladores difundan sus informes de actividades mediante promocionales de radio y televisión, considerando que la rendición de cuentas es una obligación que los legisladores deben cumplir en un Estado democrático.

El problema surge porque al no ser considerados propaganda, tanto los servidores públicos como las autoridades electorales, consideraron que, en ese caso, sí se permitía la inclusión de nombres, imágenes, voces y símbolos, situaciones que muchas veces implica la promoción personalizada del servidor público que la difunde.

Lo cierto es que la carta magna obliga a todos los servidores públicos a aplicar, en todo momento, no sólo en procesos electorales, los recursos públicos con imparcialidad. Sin embargo, las normas contenidas en el Artículo 134 Constitucional rebasan el ámbito electoral, pues la violación por parte de los servidores públicos no siempre debe ser sancionada sólo en lo electoral, sino que debe aplicar también en los ejercicios de gobierno, cuando el gobernante tiene financiamiento disponible y no es susceptible de sanción porque no lo establece con claridad la nueva legislación.

Por ejemplo: “un funcionario que difunde propaganda donde promociona su persona, posteriormente nunca contiene para un puesto de elección popular, dicho funcionario está incurriendo en peculado, pues está desviando los recursos públicos para beneficio personal; y al hacerlo fuera de periodos electorales no incurre en situaciones como actos anticipados de campaña, que sí serían sancionados por la autoridad electoral”.⁸⁵

Las demandas que surgieron previo al proceso electoral en 2012 tenían la premisa fundamental de que como no existe una definición clara de lo que implica que la propaganda gubernamental deba cumplir con *finés informativos, educativos*

⁸⁵ Cantú, Jesús. op., cit. p. 23.

y de orientación social, en realidad se destina a promover y difundir la acción de gobierno, con fines publicitarios y alejados de los objetivos señalados.

Ante tal situación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recibió una serie de denuncias por controversias por violaciones al artículo 134 constitucional, presentadas principalmente por los partidos políticos en contra de campañas de propaganda consideradas como promoción personalizada. Sin embargo, al no existir tal ley reglamentaria, el TEPJF únicamente emitía una serie de recomendaciones o sugerencias a manera de sanciones que dejaban sin materia de análisis y sus interpretaciones se veían limitadas.

Por tal motivo, el TEPJF reconoció varios aspectos necesarios de establecer en la mencionada ley reglamentaria y de los cuales se enlistan a continuación:

1. Especificar cuáles son las autoridades responsables de integrar, dictaminar y sancionar fuera de los tiempos electorales y con la propaganda que no se transmite por radio y televisión.
2. Definir con precisión los términos: carácter institucional, fines informativos, educativos y de orientación social.
3. Determinar las responsabilidades, sanciones y autoridades responsables de aplicarlas en el caso de los concesionarios que propician, permiten e incluso promueven la simulación a través de los infomerciales.
4. Establecer criterios para identificar cuándo la aparición de servidores públicos en espacios no comerciales implica su promoción personal.
5. Precisar que la aplicación de las sanciones debe corresponder a los órganos superiores de fiscalización.⁸⁶

Aunado a ello, el Tribunal también consideró relevante dejar claro en la ley que el contenido del mensaje es lo que determina el carácter de propaganda gubernamental o mensaje informativo; y no el mecanismo de difusión.

Ello, porque hasta el momento, todo mensaje que sea emitido por un servidor público o una entidad pública mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y/o expresiones con la finalidad de difundir logros, programas, acciones o medidas de gobierno está regulado en el marco de

⁸⁶ Cantú, Jesús, op., cit. p. 13-28.

comunicación social del gobierno y no es susceptible de sanción dada la ambigüedad de la norma.

Sólo en el caso de que se compruebe que dichos mecanismos se utilizaron para generar una aceptación ciudadana y con ello una promoción personalizada del funcionario entonces es considerada propaganda gubernamental.

Por ello, el Tribunal consideraba necesario reformar también el Artículo 134 Constitucional: establecer que toda la propaganda gubernamental tiene que difundirse en los llamados tiempos del Estado⁸⁷, es decir, prohibir que las autoridades de los tres órdenes de gobierno compren espacio en radio y televisión adicional al que tiene dispuesto por ley.

La sala superior del TEPJF ha abordado el tema de promoción personalizada en 13 recursos de apelación.⁸⁸ Las cuestiones sobre las que se ha pronunciado versan acerca de los hechos que constituyen la promoción personalizada; los hechos que no actualizan dicha promoción; y sobre el análisis del contexto en que se emite y los efectos que tiene la normatividad en este tema respecto de las tareas de los funcionarios públicos.

En estos recursos de apelación se concluyó que la promoción, velada o explícita del funcionario público, constituye promoción personalizada, pues estiman que la inclusión de nombres, imágenes, voces o símbolos como propaganda personalizada afecta directamente la equidad, por lo que deben prohibirse.

No obstante, considera que no toda propaganda institucional que utilice nombres o imágenes de servidores públicos vulnera la normatividad aplicable, e insiste en que es necesario que la propaganda involucre intrínsecamente la promoción **a favor o en contra** de alguno de los sujetos involucrados.

⁸⁷ Los Tiempos Oficiales son espacios de transmisión con los que cuenta el Estado Mexicano en las estaciones de radio y canales de televisión abierta para difundir temas educativos, culturales y de interés social. Están constituidos por Tiempo de Estado y Tiempo Fiscal. La Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía comparte la administración de dichos tiempos con el Instituto Nacional Electoral: En periodos regulares (no electorales) RTC tiene a cargo el 88% y el INE el 12%; en periodos electorales, a partir del inicio de las precampañas, el Instituto administra 48 minutos de los tiempos. Criterios disponibles en: <https://rtc.segob.gob.mx/pautas/index.php>

⁸⁸ Gilas, Karolina Monika. *Artículo 134 Constitucional. Criterios Relevantes*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Líneas Jurisprudenciales. Centro de Capacitación Electoral. Pp. 50. México. Disponible en: https://www.academia.edu/12611651/ART%C3%8DCULO_134_CONSTITUCIONAL._CRITERIOS_RELEVANTES

Puntualiza que el uso de los medios del Estado y la información de las funciones públicas a la ciudadanía debe estar siempre desvinculado de los procesos electorales. Asimismo, el uso de la difusión institucional solo puede utilizarse para orientar y educar a la sociedad para que tengan conocimiento de lo que los representantes y los funcionarios públicos hacen como parte de sus obligaciones con la sociedad.

Se privilegia solamente el material que sea informativo, cercano a la idea de rendición de cuentas y se prohíbe todo aquel que sea con fines de promoción personalizada de cualquier servidor público. Y establece los siguientes criterios para considerar que efectivamente se trata de un mensaje propagandístico con intenciones de índole personalista:⁸⁹

1. La propaganda deberá promocionar velada o explícitamente al servidor público destacando su imagen, cualidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas, antecedentes familiares o sociales; asociando los logros de gobierno con la persona más que con la institución y el nombre y las imágenes que utilicen en apología del servidor público con el fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político-electorales.
2. Mostrar lo que realizan por sí mismos y no como parte del gobierno que representan.

La sala superior ha considerado que el mero hecho de que la propaganda institucional tenga el nombre o imagen del servidor público no es suficiente para que se presente la figura de promoción personalizada.

Por ejemplo, publicar notas informativas en medios de comunicación en las que se estableciera que el servidor público ha participado, no es un hecho que por sí mismo configure promoción personalizada.

Es por esta razón que el nombre y la imagen de un servidor en los medios de comunicación no es automáticamente un hecho que muestre, en la práctica, que se utilizará para hacer promoción personal y directa, debido a que, en muchos casos, se presenta como cobertura de los medios de comunicación.

⁸⁹ *Ibíd.*, p. 7-8.

2.1.3 Propuestas desde el Congreso y la sociedad civil 2014-2017

Dice María José Canel que una institución política, si quiere ser alguien, tiene que hablar, decir quién es, “explicar cómo se ve a sí misma y hacer que ese mensaje llegue sin contaminaciones a sus destinatarios”.⁹⁰

Considera también que la política que hoy en día no sale en los medios de comunicación no existe, el político que no aparece en medios de comunicación no trabaja, debido a que las instituciones son emisoras de mensajes políticos.⁹¹

Sin embargo, afirma que la institución tenga que hablar, no significa que tenga que dar la información de manera descontrolada o hacer mayor uso de recursos públicos para promocionar la imagen de los políticos representantes de cada institución.

Después del proceso electoral de 2012, con Enrique Peña Nieto en la presidencia, se comenzó a tener indicios de gasto en propaganda gubernamental inusuales, es decir, se empezó a destinar más recursos a campañas de comunicación en medios masivos donde lo esencial era enaltecer la imagen presidencial y enmarcar los logros de gobierno.

En el primer año de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, la administración federal centralizada y paraestatal ejerció 4 mil 485 millones de pesos en publicidad oficial durante 2013. Las cifras definitivas que se conocieron después superaron considerablemente este monto: en 2013 la administración federal centralizada y paraestatal realmente erogó 7 mil 611 millones de pesos, 69.7% más de lo que se reportó preliminarmente.

Así, en 2013, el gobierno federal rebasó en más de 2 mil 496 millones el presupuesto original anual aprobado para ese año (que fue de 5 mil 115 millones). En su primer año de gobierno Enrique Peña Nieto excedió 48.8% del gasto originalmente aprobado para publicidad oficial.⁹²

⁹⁰ Canel, María José. *Comunicación Política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*. Tecnos, Madrid, 2005. Pp. 77.

⁹¹ *Ibíd.*, p. 78

⁹² Artículo 19, Oficina para México y Centroamérica y FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación A.C. *Libertad de Expresión en Venta...* op., cit. p. 61. Véase comparativo del presupuesto federal destinado a publicidad oficial en sexenios anteriores (Vicente Fox y Felipe Calderón), rebasa el 104 por ciento.

Ahora bien, los gastos erogados por propaganda gubernamental -tanto preliminares como definitivos- no sólo se supeditan al ejercicio del poder desde el gobierno federal, organizaciones de la sociedad civil, investigadores, académicos, incluso figuras políticas, coincidieron en que también se presenta este fenómeno a nivel estatal y local. Tanto gobernadores como alcaldes realizan estas prácticas de promoción personalizada durante el mandato constitucional que dura el encargo, sin que hasta ahora exista registro de sanciones aplicadas por tal violación a la constitución, por la forma en que se llevó a cabo la difusión de tales prácticas.

Un icónico ejemplo es el caso del ex gobernador de Puebla Rafael Moreno Valle, quien durante su primer informe de gobierno -enmarcado en un ejercicio obligatorio de rendición de cuentas- emitió una serie de mensajes en todo el territorio nacional; los más emblemáticos fueron los *spots* exhibidos en salas de cine:

El 15 de enero de 2012, el gobierno de Rafael Moreno Valle contrató a la empresa Make Pro, compañía subsidiaria de Corporativa Interamericana de Entretenimiento (CIE), para inundar las salas de cines del país con anuncios propagandísticos. En ese año, según la autoridad electoral, el entonces Instituto Federal Electoral, se transmitieron 3 mil 266 spots cinematográficos o “cineminutos”. El costo de dicha campaña superó los 14 millones pesos. Tal cifra le costó al gobernador llevar su campaña fuera del territorio poblano, como lo comprobó el IFE.

Los 3 mil 266 spots cinematográficos, que suman 54 horas y 43 minutos de cápsulas promocionales del Primer informe de labores del poblano, fueron reproducidos en 164 complejos cinematográficos en todo el territorio nacional, omitiendo paradójicamente un solo estado: Puebla. Una tarea para la que se contrató a la empresa Make Pro, compañía que a su vez mantiene nexos económicos y sociedad con Televisa.⁹³

A partir de tales casos relevantes, surgieron diversas iniciativas con proyecto de decreto en la Cámara de Diputados, como propuestas de ley reglamentaria del párrafo octavo del Artículo 134 constitucional, prevista en el artículo tercero

⁹³ *Ibíd.*, p. 49.

transitorio del decreto de la reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

La materia de tales iniciativas versaba respecto a que el Artículo 134 Constitucional tiene una limitación respecto del contenido de los mensajes de propaganda gubernamental, pues establece que ésta no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público y que de la misma manera deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.

El apartado C del Artículo 41 de la Constitución Política, al lado de la prohibición de la difusión de la propaganda gubernamental en tiempos de campañas federales y locales, establece las excepciones que incluyen las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia. Por ejemplo:

- La propaganda para la asistencia pública emitida por la Lotería Nacional y Pronósticos.
- La promoción nacional de México o centros turísticos del país.
- Campañas de educación para el pago de impuestos.
- Campañas de Comunicación Social del Banco de México.
- Campañas de INEGI sobre levantamientos del Censo Poblacional.

Sin embargo, definir de manera específica y en casos concretos cuando un mensaje particular cumple con lo establecido en términos constitucionales no es fácil ni claro, por lo que el TEPJF planteaba la necesidad de establecer una serie de criterios relativos a la propaganda gubernamental que dieran claridad y certeza para su aplicación.

2.1.3.1 Reforma en materia político electoral de 2014

El siguiente gran evento en materia de publicidad del Estado ocurre el 10 de febrero del 2014 que supuso un cambio en el modelo de comunicación política y social, así como de la fiscalización de estas como temas centrales.

Dicha reforma trajo un nuevo procedimiento de fiscalización de gastos de campaña a cargo de una autoridad electoral independiente, introduciendo novedades en el acceso a la información, en los periodos de campaña y en tiempos del Estado para fines electorales en medios electrónicos, entre otras cosas.

En lo relativo a la comunicación política, el artículo 41 constitucional prohibió la propaganda política o electoral negativa, obligando a partidos y candidatos abstenerse de expresiones que calumnien a las personas, y se añadió en el transitorio tercero de dicha reforma una nueva obligación del Congreso de la Unión para legislar en materia de propaganda gubernamental, en los siguientes términos:

TERCERO.- El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.⁹⁴

Con la aprobación de la Reforma política de 2014 se dio paso a una nueva forma de llevar a cabo los procesos electorales, se establecieron nuevas reglas para los partidos políticos y candidatos y se instauró un nuevo y más riguroso proceso de fiscalización y rendición de cuentas.

Ahora bien, aunque había una obligación legal para aprobar una ley reglamentaria del artículo 134 constitucional, los legisladores se mantuvieron omisos en materia de propaganda gubernamental, la reforma de 2014 dejó a la deriva la obligación que, como se explicó en el apartado anterior, ya era un mandato

⁹⁴ _____, *Diario Oficial de la Federación*. “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”. 10 de febrero de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

desde la reforma electoral de 2007 sin que se hasta ese momento se hiciera algo al respecto.

Incluso diversas voces de analistas en materia electoral reconocieron que se trataba de un asunto medular para “controlar el exceso de recursos públicos destinado a medios de comunicación que usan muchos gobernantes para promover sus carreras políticas, limitar la crítica periodística y que causa inequidad durante las campañas”.⁹⁵

Posterior a la reforma, surgieron una serie de iniciativas para cumplir con el mandato constitucional; el propósito esencial tenía que ver con regular la propaganda gubernamental, orientada por supuesto desde distintas perspectivas, pero con el objetivo de acotar el gasto destinado a tales campañas de promoción personalizada.

Ninguna iniciativa vio la luz, no se concretaron en las comisiones encargadas de su análisis y aprobación, todas se quedaron en la *congeladora* legislativa, las comisiones no las dictaminaron, fueron puestas a prórroga o simplemente se desecharon.

⁹⁵ Ugalde, Luis Carlos. “Lo bueno, lo malo y lo incierto de la reforma electoral”. *Animal Político*. 27 de mayo de 2014. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/columna-invitada/lo-bueno-lo-malo-y-lo-incierto-de-la-reforma-electoral/> [Última fecha de consulta 30 de mayo de 2019].

Enfoque conceptual de las iniciativas de ley presentadas en materia de propaganda gubernamental por periodo legislativo.⁹⁶

Periodo	Iniciativa presentada	Proponente y Partido Político	Fecha	Materia Legislativa	Estatus	Sujetos Obligados	Enfoque Publicidad / Propaganda	Concepto	Fiscalización	Sanciones
LXII Legislatura 2012-2015	Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 7º y 134 de la Constitución Política para establecer un tope a los gastos en propaganda gubernamental.	Diputado Marcos Aguilar Vega del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.	24 de junio de 2013	Reformas Artículo 7º y 134 Constitucional	Desechada	Servidores Públicos	Propaganda Gubernamental con enfoque electoral	Sin especificación	Sin Especificación	Sin Especificación
	Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Propaganda Gubernamental, Reglamentaria de los Artículos 6o. y 134 de la Constitución Política y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.	Diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática	11 de marzo de 2014	Artículo 6o y 134 Constitucional	Precluida	Dependencias, órganos y entidades que integran los poderes públicos en sus niveles federal, estatal, municipal.	Propaganda Gubernamental	La producción, asignación, distribución, contratación y los mensajes que a través de un espacio publicitario gratuito o contratado bajo cualquier modalidad y en cualquier soporte, realicen los sujetos obligados.	Consejo Ciudadano de Supervisión de la Propaganda Gubernamental y Auditoría Superior de la Federación ASF.	*Monetarias *Penas por delito de peculado *Suspensión de mensajes

⁹⁶ Elaboración propia con base en información pública de la gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

	Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Publicidad y Comunicación Institucional, Reglamentaria de los Artículos 6o. y 134 de la Constitución Política.	Diputada Lizbeth Eugenia Rosas Montero del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.	4 de diciembre de 2014	Artículo 6o y 134 Constitucional Ley Reglamentaria	Precluida	Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Nivel Federal, Estatal y Municipal. Órganos Autónomos	Publicidad y Comunicación Institucional	Publicidad institucional: actividad contratada y orientada a la difusión de un mensaje. Comunicación Institucional: campaña contratada para informar a la sociedad sobre fines institucionales, políticas públicas y programas.	Comité Técnico asesor en publicidad y comunicación institucional	*Monetarias *Destitución y/o Inhabilitación del cargo. *Pérdida de concesiones y/o permisos.
	Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Publicidad y Comunicación Institucional, Reglamentaria de los Artículos 6o. y 134 de la Constitución Política.	Diputada Lizbeth Eugenia Rosas Montero del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.	12 de mayo de 2015	Artículo 6o y 134 Constitucional Ley Reglamentaria	Precluida	Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Nivel Federal, Estatal y Municipal. Órganos Autónomos	Publicidad y Comunicación Institucional	Publicidad institucional: actividad contratada y orientada a la difusión de un mensaje. Comunicación Institucional: campaña contratada para informar a la sociedad sobre fines institucionales, políticas públicas y programas.	Comité Técnico asesor en publicidad y comunicación institucional	*Monetarias *Destitución y/o Inhabilitación del cargo. *Pérdida de concesiones y/o permisos.
	Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social y Propaganda Gubernamental.	Diputada María Sanjuana Cerda Franco del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza.	23 de abril de 2015	Artículo 134 Constitucional Ley Reglamentaria	Precluida	Poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública de los tres órdenes de gobierno.	Comunicación Social y Propaganda Gubernamental	Comunicación Social: Información difundida a través de comunicados, boletines y conferencias de prensa, desplegados, publicaciones electrónicas en páginas web y redes sociales. Propaganda Gubernamental: La producción, asignación, distribución, contratación de mensajes a través de un espacio publicitario, gratuito o contratado en radio, televisión, prensa, mantas,	Auditoría Superior de la Federación y Cámara de Diputados	*Monetarias *Las establecidas del orden civil o penal.

								bardas, anuncios espectaculares, volantes u otros medios similares, salas cinematográficas, publicaciones electrónicas en páginas web y redes sociales.		
	Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Propaganda.	Diputado Juan Ignacio Samperio Montaño del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.	8 de junio de 2015	Artículo 134 Constitucional	Precluida	Servidores Públicos	Propaganda Gubernamental	Acervo de mensajes relacionados con la actividad constitucional y legal de los respectivos ámbitos de gobierno, difundidos bajo cualquier modalidad de comunicación social.	Órganos Electorales	Retiro de la propaganda
LXIII Legislatura 2012-2015	Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley que Regula la Publicidad del Estado.	Diputada Xóchitl Hernández Colín del Grupo Parlamentario de Morena.	27 de septiembre de 2017	Artículo 134 Constitucional	*Prórroga *Dictaminada	Dependencias, órganos y entidades que integran los poderes públicos en sus órdenes federal, estatal y municipal, así como organismos federales o locales autónomos.	Publicidad del Estado	Toda forma de comunicación que realizan los sujetos obligados por medio de un pago, en tiempos fiscales y en tiempos del Estado.	Consejo Observador de la Equidad y la Transparencia de la Publicidad Oficial	Monetarias por demoras en el pago de publicidad.
	Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social y Publicidad Gubernamental, Reglamentaria del Artículo 134 Párrafo Octavo de la Constitución Política.	Diputado Clemente Castañeda Hoeflich, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano	16 de noviembre de 2017	Artículo 134 Constitucional	*Prórroga *Dictaminada	Los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública de los tres órdenes de gobierno.	Comunicación Social y Publicidad Gubernamental	La producción, edición, asignación, distribución, difusión o contratación de contenidos a través de un medio de comunicación bajo cualquier formato.	Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Gubernamental	*Retiro de la publicidad *Suspensión del cargo hasta 2 años. *Monetarias *Establecidas en el Código Penal Federal.

	<p>Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social y Propaganda Gubernamental, Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 134 de la Constitución Política.</p>	<p>Diputada Mirna Isabel Saldivar Paz, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza</p>	<p>20 de febrero de 2018</p>	<p>Artículo 134 Constitucional</p>	<p>*Prórroga *Dictaminada</p>	<p>Los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública de los tres órdenes de gobierno,</p>	<p>Propaganda en instituciones gubernamentales</p>	<p>Comunicación Social: Información difundida a través de comunicados, boletines y conferencias de prensa, desplegados, espacios en radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes u otros medios similares, salas cinematográficas, publicaciones electrónicas en páginas web y redes sociales. Propaganda Gubernamental: La producción, asignación, distribución, contratación y los mensajes que a través de un espacio publicitario gratuito o contratado bajo cualquier modalidad y en cualquier soporte a través de radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes u otros medios similares.</p>	<p>Auditoría Superior de la Federación.</p>	<p>*Suspensión del Cargo</p>
--	---	---	------------------------------	------------------------------------	-----------------------------------	--	--	--	---	------------------------------

	<p>Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Propaganda Gubernamental Reglamentaria del Artículo 134 de la Constitución Política y se adiciona la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.</p>	<p>Diputada Isaura Ivanova Pool Pech, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.</p>	<p>20 de febrero de 2018.</p>	<p>Artículo 134 Constitucional + Ley de Fiscalización</p>	<p>*Prórroga *Dictaminada</p>	<p>Dependencias y entidades públicas, tanto de la federación, los estados, los municipios, la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales; y órganos autónomos.</p>	<p>Propaganda Gubernamental</p>	<p>La producción, asignación, distribución, contratación y los mensajes que a través de un espacio publicitario gratuito o contratado bajo cualquier modalidad y en cualquier soporte.</p>	<p>Auditoría Superior de la Federación</p>	<p>*Monetarias *Penas por delito de peculado</p>
	<p>Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Gubernamental e Imagen Institucional.</p>	<p>Congreso del Estado de Jalisco</p>	<p>08 de marzo de 2018</p>	<p>Artículo 134 Constitucional</p>	<p>*Prórroga *Dictaminada</p>	<p>Las dependencias, órganos y entidades que integran la administración pública: federal, estatal y municipal. Organismos públicos descentralizados federales. Poder Legislativo federal o locales. Poder Judicial de la Federación o locales.</p>	<p>Comunicación Gubernamental e Imagen Institucional</p>	<p>Comunicación gubernamental: la producción, asignación, distribución, contratación y los mensajes que a través de un espacio publicitario gratuito o contratado bajo cualquier modalidad y en cualquier soporte. Imagen institucional: cualquier tipo de señal, tipografía, reproducción, fotografía, símbolo, identificador visual, rótulos, insignias, voz, nombre, biografía incluidos en cualquier tipo de promocionales, difundidos por radio, televisión, propaganda impresa y visual y/o internet.</p>	<p>Secretaría de Gobernación y Auditoría Superior de la Federación.</p>	<p>*Suspensión del Cargo *Monetarias *Las establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.</p>

	<p>Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social.</p>	<p>Diputados: Mercedes del Carmen Guillén Vicente, Carlos Iriarte Mercado, Edgar Romo García, Armando Luna Canales, todos del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Diputado Jesús Sesma Suárez del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México y el Diputado Luis Alfredo Valles Mendoza del Grupo Parlamentario del Partido de Nueva Alianza.</p>	<p>13 de marzo de 2018</p>	<p>Artículo 134 Constitucional</p>	<p>*Prórroga *Dictaminada</p>	<p>Los poderes públicos, los órganos a los que la Constitución Política dota de autonomía, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente público de los tres órdenes de gobierno.</p>	<p>Comunicación Social</p>	<p>No especifica concepto. Se refiere a Campañas de Comunicación Social: Aquéllas que difunden el quehacer gubernamental, acciones o logros de Gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público.</p>	<p>Auditoría Superior de la Federación y Cámara de Diputados</p>	<p>Vista al superior jerárquico quien presentará queja ante autoridad competente.</p>
--	---	--	----------------------------	------------------------------------	-----------------------------------	---	----------------------------	--	--	---

	<p>Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social y Publicidad Oficial, Reglamentaria del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política y se deroga el numeral 5 del artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.</p>	<p>Diputado Jorge Álvarez Máynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.</p>	<p>20 de marzo de 2018</p>	<p>Artículo 134 Constitucional - Artículo 242 LGIPE</p>	<p>Dictaminada</p>	<p>Cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos. Personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos destinados a los rubros de comunicación social y publicidad oficial.</p>	<p>Publicidad Oficial</p>	<p>Toda la publicidad colocada en los medios de comunicación, en la vía pública, en redes sociales y plataformas digitales, por todas las ramas del gobierno y en todos los órdenes de gobierno. Comprende, asimismo, toda la publicidad de las empresas controladas por el Estado y organismos públicos autónomos. Su propósito es difundir las políticas, programas, servicios e iniciativas gubernamentales; promover el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos; incidir en el comportamiento social y estimular la participación de la sociedad civil en la vida pública y, en general, informar sobre cualquier hecho que sea de relevancia pública</p>	<p>Instituto Nacional de Comunicación y Publicidad Oficial.</p>	<p>*Suspensión del cargo hasta 2 años. *Monetarias *Establecidas en el Código Penal Federal.</p>
--	---	--	----------------------------	---	--------------------	--	---------------------------	--	---	--

	<p>Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Propaganda Gubernamental.</p>	<p>Diputado Jorge Triana Tena del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional</p>	<p>21 de marzo de 2018</p>	<p>Artículo 134 Constitucional</p>	<p>*Prórroga *Dictaminada</p>	<p>Las dependencias, órganos y entidades que integran la administración pública: federal, estatal y municipal. Organismos públicos descentralizados federales. Poder Legislativo federal o locales. Poder Judicial de la Federación o locales.</p>	<p>Propaganda Gubernamental</p>	<p>La producción, asignación, distribución, contratación y los mensajes que a través de un espacio publicitario gratuito o contratado bajo cualquier modalidad y en cualquier soporte.</p>	<p>Auditoría Superior de la Federación y Comisión Nacional y Consejo Nacional de Propaganda Gubernamental.</p>	<p>*Separación y/o destitución del cargo *Monetarias *Aquellos de orden civil, penal o electoral.</p>
--	--	---	----------------------------	------------------------------------	-----------------------------------	--	---------------------------------	--	--	---

El 21 de julio de 2014 el Juzgado Quinto de Distrito en materia administrativa Distrito Federal (ahora Ciudad de México) admitió un amparo indirecto promovido por *Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C* contra el párrafo 5 del artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) el cual pretendía que el Poder Judicial se pronunciara en materia de propaganda gubernamental.

La organización argumentó que, en el marco de la presentación de los informes de gobierno, la LGIPE establece que “los anuncios y spots no se considerarán propaganda cuando la difusión se limite a una vez al año y se transmitan siete días antes de la entrega y hasta cinco días después de la fecha en que se rinda tal informe”.⁹⁷

No obstante, resultaba contrario a lo establecido en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución que prohíbe que la propaganda gubernamental haga uso de nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

El amparo interpuesto por Fundar sostenía que la entrada en vigor de la norma secundaria “viola el derecho de la ciudadanía a recibir información imparcial y oportuna, fomenta la tergiversación del debate público y transforma la publicidad de los informes en momentos de promoción de la imagen de los funcionarios a cargo del erario”.⁹⁸

2.1.3.2 Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2017

Hasta antes de 2017, ya se habían registrado varios casos de controversias y amparos tanto en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), promovidos por partidos políticos, así como organizaciones civiles sobre casos específicos de promoción personalizada en distintos momentos.

⁹⁷ _____, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Artículo 242. Numeral 5. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf

⁹⁸ _____, Redacción. “Poder Judicial admite amparo contra propaganda oficial en informes de gobierno”. *Animal Político*. 19 de agosto de 2014. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2014/08/poder-judicial-admite-amparo-contra-propaganda-oficial-en-informes-de-gobierno/> [Última fecha de consulta 22 de marzo de 2019].

Uno de los temas más importantes y muy controvertidos relacionados con la propaganda gubernamental y la actuación de los gobernantes como servidores públicos se dio por la presencia de éstos en actos partidarios de campaña y la posibilidad de que se pronunciaran a favor o en contra de algún candidato.

Ya en 2004 el TEPJF había señalado que la libertad de expresión es un derecho fundamental, pero al mismo tiempo no es un derecho absoluto, y es justificable la limitación de libertades públicas de un titular del Ejecutivo ya que el ejercicio de un cargo de tan alto nivel confiere una connotación propia a sus actos que implican atribuciones de mando y acceso privilegiado a medios de comunicación que rompen en consecuencia con todo principio democrático de equidad.

Como ya se mencionó, el principio de neutralidad constituye un proceso de carácter institucional no de promoción personalizada de servidores públicos. A pesar de ello, según las resoluciones de la Corte, hay dos supuestos que se escapan:⁹⁹

- 1) Modalidades publicitarias: actos promocionados fuera de los medios de comunicación: inauguraciones, exposiciones, patrocinio de eventos.
- 2) Campañas en medios dentro de las excepciones: campañas sobre servicios educativos y de salud, protección civil, etc.

Incluso el TEPJF determinó la definición conceptual de los diferentes tipos de propaganda, la naturaleza y orientación de los mensajes que se emiten por parte de los tres órdenes de gobierno así como el objetivo que persiguen, concluyendo que toda la propaganda gubernamental se refiere a cualquier modalidad de comunicación social y sólo se diferencia de la propaganda política y la electoral, situación que desvirtúa todo intento de regulación pues se dejaba a la deriva la distinción conceptual y permitía el uso de los recursos públicos al ser un hecho resuelto y por tanto avalado por el TEPJF.

⁹⁹ Sánchez Muñoz, Oscar. *Propaganda Gubernamental...* op., cit. p. 42-45.

Tipos de propaganda según el tipo de mensaje transmitido por los titulares del poder ejecutivo en los tres niveles de gobierno.¹⁰⁰

Tipo	Orientación del mensaje	Objetivo
Propaganda política	Para considerar que comparte tal naturaleza se debe atender al contenido del mensaje que se transmite, el cual debe estar matizado de elementos objetivos que presenten una ideología, programa o plataforma política de un partido político o la invitación a ser afiliado a éste.	Crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias; como también estimular conductas políticas.
Propaganda electoral	Conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que se difunden con el propósito de promover la intención del voto a favor de aspirante, candidatos y precandidatos.	Colocar en las preferencias electorales a un partido o candidato, un programa o unas ideas
Propaganda Gubernamental	Es aquella que, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difunden como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno.	Se define además de su sujeto activo (poderes públicos en sentido amplio), por la finalidad del mensaje y no por el medio o soporte utilizado para el mismo.

Como se puede observar el TEPJF considera que debe entenderse por propaganda gubernamental difundida por los poderes federales, estatales y municipales el conjunto de actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo los servidores o entidades públicas. Establece además cuatro características fundamentales:

- La emisión de un mensaje por un servidor o entidad pública
- Que éste se dé mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones o expresiones.
- Su finalidad es difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno.
- Que tal difusión se oriente a generar una aceptación en la ciudadanía.

¹⁰⁰ Elaborado con información de los comentarios a las sentencias de TEPJF de 2009 a 20012, citadas en la obra de Óscar Sánchez Muñoz señalada previamente.

Sin embargo, el TEPJF considera que se debe analizar el contenido de los mensajes y la intención con la que son difundidos y afirma que toda propaganda gubernamental es también propaganda institucional dado que toda la publicidad emanada de los poderes públicos tiene esa consideración¹⁰¹ y carácter legítimo emanado de la acción de gobierno, por tanto, no es partidista ni persigue fines electorales.

En la revisión de la normativa estatal reglamentaria del Artículo 134 de la Constitución no se aprecia disposición o referencia que sirva para conceptualizar de manera diferente las propagandas señaladas, ni mucho menos para encuadrar a los informes de gobierno dentro de una categoría específica y distinta a la gubernamental.

En un Estado democrático los gobernantes son elegidos para poner en práctica un determinado programa de gobierno, por lo que la exposición pública de todas las acciones que lleven a cabo para el cumplimiento de dicho programa no debería ser considerado como contrario al principio de imparcialidad.

En nombre de la libertad de expresión, el TEPJF resolvía que “si las autoridades son elegidas en virtud de su pertenencia política entonces deben emplear con imparcialidad los recursos públicos, pero no se les debe exigir una imparcialidad exquisita en sus manifestaciones públicas”.¹⁰²

Las características de la propaganda gubernamental se adquieren cuando más allá de la simple rendición de cuentas, se ponen de manifiesto todos los beneficios, logros o mejoras que el tema en cuestión provoca en la ciudadanía y los proyectos o promesas de campaña que se consolidan.

Estas interpretaciones de la propaganda gubernamental podrían dar paso a dos graves riesgos,¹⁰³ por un lado, que la publicidad se convirtiera en un instrumento de propaganda política a favor del partido gobernante y se alejara de su función primordial de servicio a los ciudadanos, y por otro, que a través de contratos de publicidad los gobiernos trataran de influir en los medios de comunicación,

¹⁰¹ _____, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C.

¹⁰² Sánchez Muñoz, Oscar. *Propaganda Gubernamental...* op., cit. p. 52-53.

¹⁰³ *Ibíd.*, p. 65.

ganándose su favor, premiando a los que le sean a fines y castigando a los contrarios.

Uno de los aspectos más problemáticos de la jurisprudencia del TEPJF es el tratamiento de las manifestaciones públicas de las personas que ejercen cargos en periodos no electorales.

Tipos de acciones comunicativas identificadas por el TEPJF de funcionarios públicos en periodos no electorales¹⁰⁴.

Acción comunicativa	Características	Presupuesto
<p>El sujeto es un poder público en sentido amplio (cualquier entidad del estado o de cualquier ente territorial del mismo, sea cual sea su naturaleza, incluidas las empresas cuya titularidad o participación mayoritaria sea pública).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Campañas de publicidad en medios de comunicación: spots televisivos, cuñas radiofónicas, inserciones en prensa, publireportajes, patrocinio de programas, espacios o secciones, etcétera. - Publicidad exterior: vallas, banderolas, cartelera. -Campañas realizadas por medio de la comunicación directa con los destinatarios vía postal, telefónica o electrónica. -Otras actividades de promoción como exposiciones, inauguraciones, patrocinio de actividades culturales o deportivas, y la elaboración de todo tipo de soportes publicitarios: libros, folletos, CD, DVD, USB drives, y objetos de mercadotecnia. 	<p>Estas actividades publicitarias o promocionales son objeto de un contrato, están programadas o planificadas mediante campañas y no constituyen actos puntuales. Los fondos que se emplean en estas actividades son catalogados como gastos en publicidad y promoción.</p>

¹⁰⁴ Cuadro comparativo elaborado con información de los comentarios a las sentencias de TEPJF de 2009 a 2012, citadas en la obra de Óscar Sánchez Muñoz referida previamente.

Las manifestaciones de las personas que ejercen cargos o funciones públicas en el ejercicio de éstos.	Se trata de manifestaciones que se efectúan en el desarrollo normal de las funciones del cargo público, por ejemplo, como consecuencia de la asistencia a actos públicos o reuniones, en el marco de las reuniones normales con los medios de comunicación, sin que medie el pago de una contraprestación económica a cambio de la cobertura mediática.	Aunque puedan conllevar el empleo de fondos públicos, se trata de fondos que no se enmarcarían presupuestariamente en gastos de publicidad o promoción, ni se desembolsan como consecuencia de un contrato previo con el gestor del medio o soporte.
Las manifestaciones de las personas que ejercen cargos o funciones públicas fuera del ejercicio de éstos.	Por ejemplo, la intervención de un presidente municipal en un cierre de campaña de un partido político.	En estos casos se excluye el empleo de fondos públicos, con la excepción, en su caso, de los gastos de seguridad personal.

Pese a la definición explícita respecto a que los funcionarios no deben usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción personalizada era necesario especificar en la ley la importancia de elevar a rango constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales, por tanto, se planteó la urgencia de diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación política en el que la neutralidad de los poderes públicos se convierta en uno de los principios fundamentales en el ejercicio de gobierno.

A pesar de la obligación constitucional de la LXII Legislatura de legislar en materia de propaganda gubernamental, dicha legislatura transcurrió sin que se materializara una legislación en ese tema; como consecuencia de lo anterior, la asociación civil Artículo 19, quien promovió un juicio de amparo "en el cual reclamaba que el Congreso de la Unión había incurrido en una violación al derecho de libertad de expresión al omitir discutir y aprobar la ley reglamentaria del artículo

134, párrafo octavo, de la Constitución"; el cual fue resuelto en definitiva por sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en noviembre de 2017 bajo el expediente 1359/2015.¹⁰⁵

En dicha sentencia, la Corte otorgó a la organización Artículo 19 el amparo y protección de la justicia federal para que el Congreso de la Unión cumpla con la obligación establecida en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 y, en consecuencia, procediera a emitir una ley que regulara el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución antes de que finalizara el segundo periodo ordinario de sesiones de la LXIII Legislatura, es decir, antes del 30 de abril de 2018; al considerar que la ausencia de un marco normativo en materia de propaganda gubernamental permitiera un uso arbitrario y discrecional de la repartición de la *publicidad oficial*, lo que a su vez podía constituirse como una censura a los medios de comunicación y periodistas críticos.

Ello debido a que la ausencia de reglas claras y transparentes sobre la asignación del gasto de propaganda gubernamental -como resultado de la omisión legislativa en la que incurrió la LXII Legislatura y que trascendió hasta esta LXIII Legislatura- se colocaba en un estado inconstitucional que -directa o indirectamente- vulneraba la libertad de expresión en su dimensión colectiva, pues se trataba de un mecanismo de restricción o limitación indirecta de la libertad de expresión, de acuerdo con lo señalado por la Corte en la sentencia mencionada.

El segundo trimestre de 2018, finalmente se aprobó la *Ley General de Comunicación Social*, la ley reglamentaria tan anhelada la cual trató de cimentar las bases para una nueva forma de ver la comunicación que se ejerce desde los gobiernos, pero, como se explicará en el próximo capítulo, sigue siendo una norma imperfecta al generar un vacío sobre el sentido real de la regulación y que es el gasto millonario de recursos públicos destinados a la promoción personalizada el cual sigue latente.

¹⁰⁵ _____, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sentencia 1359/2015 Primera Sala. Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. *La omisión legislativa de expedir la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Sesionado el 15 de noviembre de 2017. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=190443>

Hoy los gobernantes pueden caer en ejercicios indebidos de uso de propaganda gubernamental y ser sujetos de recomendaciones o restricciones, conductas que pueden ser cuestionables, inmorales, ilegítimas, incluso antijurídicas, pero no punibles, y ahí es donde estriba la insuficiencia de la ley aprobada.

Capítulo 3

Estudios de caso desde el ejercicio del poder

La democracia solo puede funcionar si sus representantes electos solo comunican y se mantienen en consulta permanente con el pueblo que los eligió.¹⁰⁶

Juan Carlos Flores Zúñiga

Luego de explicar el camino recorrido en materia legislativa para regular la propaganda gubernamental, resulta necesario ejemplificar casos específicos de la historia reciente que motivaron iniciativas de reformas al marco constitucional para frenar prácticas de promoción personalizada hechas desde los gobiernos –con énfasis en el ejercicio del gasto- con objetivos diversos según sus aspiraciones inmediatas.

Este capítulo busca ilustrar casos emblemáticos de gasto en propaganda gubernamental desde el ejercicio del poder, a nivel federal, estatal y municipal; así como sistematizar los momentos clave por los que pasaron, los recursos económicos destinados, herramientas propagandísticas utilizadas y, finalmente,

¹⁰⁶ Flores Zúñiga, Juan Carlos. “La dimensión ética y política de la comunicación”. *Contribuciones*. Buenos Aires, año XV, núm. 2 (58), Centro Interdisciplinario de estudios sobre el desarrollo latinoamericano, abril-junio, 1998.

cuál fue el resultado al término de la gestión de gobierno, los cuales fueron elementos determinantes para llevar a debate su necesaria regulación en México.

En primera instancia se hará un análisis del uso que se le dio durante el sexenio del expresidente Enrique Peña Nieto, como estudio de caso a nivel federal, partiendo de una de las primeras acciones de gobierno ya como mandatario electo donde se comprometió a “la creación de una instancia ciudadana y autónoma que supervise la contratación de medios de comunicación con fines publicitarios, en todos los niveles de gobierno”.¹⁰⁷ Lo anterior para hacer un recorrido por las acciones que continuaron en este sentido durante su mandato, especificar el gasto presupuestado vs gasto erogado en términos de propaganda gubernamental hasta el final del sexenio, para terminar con los resultados de las encuestas realizadas sobre la aprobación de la figura presidencial y el resultado de la elección de 2018, como elementos probatorios de que tener el control de enunciación del mensaje, una cantidad de medios a favor o el espectáculo como seducción no fueron suficientes para ganar el poder y garantizar el continuismo del régimen político.

Posteriormente se toma un estudio de caso para ejemplificar el uso de la propaganda gubernamental a nivel estatal con la gestión del exgobernador de Puebla, Rafael Moreno Valle. Una figura que atrajo los reflectores por el gasto realizado para enaltecer su imagen política mientras se encontraba al frente del gobierno del estado entre 2011 y 2017. Este caso se enmarca en un contexto diferente al presidencial, pues el gasto utilizado en propaganda gubernamental se circunscribe a los informes de gobierno -necesarios de presentar cada año- dada la obligatoriedad de rendición de cuentas a la ciudadanía.

Se identifican principalmente las herramientas propagandísticas utilizadas para dar a conocer sus informes, las cuales incurrieron en constantes violaciones a la constitución y derivaron en denuncias interpuestas por organizaciones civiles que no prosperaron por la ausencia de una legislación clara que regule las prácticas de promoción personalizada.

¹⁰⁷ Peña Nieto, Enrique. “El comienzo del cambio”. *Diario Reforma*. 15 de julio de 2012. Texto íntegro disponible en: <https://aristeguinoticias.com/1607/mexico/el-comienzo-del-cambio-epn/> [Última fecha de consulta 19 de abril de 2019].

En este contexto se analizan también otras variables como el gasto realizado diferente al aprobado por el congreso local para fines de comunicación gubernamental, y se hará referencia a algunos momentos donde promovió políticas de gobierno para promocionar su figura y dar legitimidad a su gestión, así como la coyuntura política urdida al interior del Partido Acción Nacional (PAN) para elegir al candidato que abanderaría al partido en el proceso electoral siguiente de 2018.

Con el análisis de estos factores se busca brindar un sentido demostrativo a la hipótesis planteada: la propaganda gubernamental es utilizada para favorecer la imagen de un gobernante o promocionar logros de los programas políticos ante la opinión pública en la búsqueda de nuevos espacios de poder.

Finalmente, en el último apartado, se presenta un estudio de caso a nivel municipal, con el análisis de la gestión de Enrique Serrano Escobar, exalcalde de Ciudad Juárez, Chihuahua, con la intención de exponer que también en contextos locales se dan casos de promoción personalizada vía el uso de propaganda gubernamental. Aquí se ofrecen datos sobre presupuesto erogado y aprobado, pero se matizan los fines que persiguió con ello, ya que con la coyuntura política del momento en el estado, se pretendían dos cosas: 1) colocar al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las preferencias electorales para la elección de gobernador, y 2) generar un falso antagonismo con el gobierno saliente para ubicarse en un espacio de poder luego del proceso electoral en el que resultó ganador el Partido Acción Nacional (PAN).

Estos estudios de caso desde el ejercicio del poder buscan argumentar porqué es urgente y necesaria una regulación de la propaganda gubernamental en México, y a pesar de que, como se explicó en el capítulo anterior, se aprobó una ley reglamentaria, a decir de las organizaciones civiles resulta insuficiente, inacabada, y hasta contraria a la exigencia planteada desde 2007 a la fecha.

3.1 Presidencialismo en México y propaganda gubernamental

La idea de los medios como poder para ganar elecciones, asegurar gobernabilidad y construir legitimidad política fue uno de los grandes mitos de la política del siglo XX, ello porque, como apunta Mario Riorda y Caroline Ávila, cada país tiene su

historia política, sus valores culturales y sus modos de hacerse colectivo.¹⁰⁸ En México perduró por años la máxima de que “a más medios, mayor control de la población”¹⁰⁹, método del cual el PRI fue pionero en la implantación de este sistema durante sus 70 años en el poder.

En un discurso pronunciado el 7 de junio de 1982 por el expresidente José López Portillo, sentenció las expectativas de su gobierno: “No pago para que me peguen” dijo en una clara referencia y afrenta a los medios de comunicación que expresaron cualquier contenido contrario a su régimen. Ello ocurrió después de que meses atrás su administración suspendiera la publicidad gubernamental a la revista *Proceso*, dirigida por Julio Scherer, debido a la línea crítica que manejaba; el veto publicitario no fue sólo de presidencia sino de todo el gobierno federal.¹¹⁰

Este pasaje en la historia sirve para recordar la relación medios-gobierno y demostrar la preferencia que durante décadas los gobiernos en México tuvieron por el control los medios de comunicación. Sin embargo, esta práctica data de los gobiernos emanados de la revolución, con un discurso que fue evolucionando y adecuándose a las condiciones políticas de la época.

Rubén Aguilar Valenzuela sostiene que de 1920 a 2000, la construcción de los mensajes que los gobiernos, procedentes del partido dominante (PRI), utilizaron para entablar una relación con la ciudadanía han tenido múltiples variantes, pero se sustentaron en cuatro ideas básicas: “1) nosotros hicimos la revolución y somos sus herederos; 2) la revolución y sus herederos estamos comprometidos con las mejores causas sociales; 3) la revolución y sus herederos somos garantes de la soberanía nacional; 4) todos los demás, los que no somos nosotros, son enemigos

¹⁰⁸ Riorda Mario; Ávila Caroline. “El mito político y sus aplicaciones en la comunicación de gobierno”, en Mario Riorda y Omar Rincón (Eds.) *Comunicación Gubernamental en acción. Narrativas presidenciales y mitos de gobierno*. Editorial Biblos, 1ª ed, Argentina, 2016, p. 14.

¹⁰⁹ Ídem.

¹¹⁰ Véase: “A 37 años, la historia de “no pago para que me peguen”. *Contrapeso ciudadano*. 7 de junio de 2019. Disponible en <http://www.contrapeso-ciudadano.com/a-37-anos-la-verdadera-historia-de-no-pago-para-que-me-peguen/> [Última fecha de consulta 12 de junio de 2019].

de la revolución, y forman parte de la derecha reaccionaria o el comunismo internacional”.¹¹¹

Sobre ello se construyeron las bases de una identidad nacional, la propaganda giró en torno a fortalecer esas cuatro premisas envueltas en “una proyección cultural intensa, llena de imágenes, símbolos y discursos para dar sustento racional y emocional a las acciones de gobierno”.¹¹²

Aguilar Valenzuela explica los ejes que definieron cada época en la construcción de la narrativa presidencial que determinó la forma de comunicarse con la ciudadanía.

Con el paso del tiempo la comunicación ejercida por el gobierno mexicano pasó de “establecer canales de comunicación unidireccionales, a intentar una estructura horizontal, así como incorporar las nuevas tecnologías de información y comunicación para cuidar la imagen del presidente”.¹¹³ Al mismo tiempo se fue configurado un modelo de relación entre el sistema de medios y el sistema político mexicano, “alimentado por relaciones corporativistas, clientelares e intereses políticos”.¹¹⁴

A continuación, se hace un breve recorrido del presidencialismo mexicano y la característica fundamental en la que cimentaron su discurso y orientación del mensaje de gobierno.

- 1920-1940. Se construyen instituciones. El mensaje es que la revolución está en marcha y es la fuente de los cambios que vive el país. El régimen se hace de una enorme base popular y de un sólido capital social.¹¹⁵

Se crea la Dirección de Publicidad y Propaganda reconocida como la primera dedicada a la información gubernamental. Su objetivo era “centralizar el control de los medios de difusión estatales, además de justificar, explicar y difundir las

¹¹¹ Aguilar Valenzuela, Rubén. “La revolución, el PRI y la imposibilidad de nuevos relatos: los mitos del gobierno (1920-2015)”, en Mario Riorda y Omar Rincón (Eds.) *Comunicación Gubernamental en acción. Narrativas presidenciales y mitos de gobierno*. Editorial Biblos, 1ª ed, Argentina, 2016, p. 208.

¹¹² Ídem.

¹¹³ Porres Blesa, Erick Juan Antonio. (2012). *La Comunicación Social de la Presidencia de la República y su influencia en la campaña presidencial de 2006* (Tesis de Maestría), Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, p. 56.

¹¹⁴ Ídem.

¹¹⁵ Aguilar Valenzuela, Rubén, op., cit. p. 209.

acciones del poder Ejecutivo Federal”.¹¹⁶ Una de sus principales funciones se enfocaba en “controlar la publicidad y propaganda oficiales sobre las actividades del gobierno; la dirección y administración de los órganos periodísticos; así como administrar la información oficial a la prensa nacional y extranjera”.¹¹⁷

- 1940-1960 Los generales dejan el poder y se inicia la etapa de los gobiernos civiles. El mensaje central es que la revolución se hace responsable de la modernización que requiere el país. La revolución se institucionaliza.¹¹⁸

Se realizan modificaciones a la ley para “otorgar a la Secretaría de Gobierno las funciones del Departamento de Publicidad y Propaganda. Se permite que cada institución federal cuente con oficinas de prensa que elaboraban boletines donde divulgaban a los periódicos la versión oficial del Gobierno”.¹¹⁹

- 1960-1980 El intento de recuperar un discurso más revolucionario se cae con la matanza de 1968, en la plaza de Tlatelolco. El gobierno sostiene que los estudiantes están manipulados por el comunismo internacional. El mito de revolución se desvanece.¹²⁰

Posteriormente con el gobierno de José López Portillo se introduce por primera vez el concepto de comunicación social, mismo que era entendido como “un modelo horizontal de intercambio de información en el cual la sociedad participa no sólo como receptora de mensajes gubernamentales, sino también como creadora de estos”.¹²¹

- 1980-2000 El país deja de crecer en materia económica. Se requieren cambios y por tanto se abre la economía al mundo. El mito deja de ser fundacional con la apertura comercial. El PRI pierde la presidencia.¹²²

Durante este periodo “las oficinas de comunicación social fueron cuestionadas y su presupuesto reducido ya que eran dependencias desacreditadas” pues se conocía que las “políticas de prensa, la asignación

¹¹⁶ Porres Blesa, op., cit, p. 57

¹¹⁷ Ídem.

¹¹⁸ Aguilar Valenzuela, Rubén, op., cit. p. 209.

¹¹⁹ Porres Blesa, op., cit, p. 59.

¹²⁰ Aguilar Valenzuela, Rubén, op., cit. p. 210.

¹²¹ Porres Blesa, op., cit, p. 60.

¹²² Aguilar Valenzuela, Rubén, op., cit. p. 211

discrecional de publicidad y el manejo de apoyos económicos a los medios eran funciones de facto de las oficinas de comunicación social”.¹²³

- 2000-2006 El mito se construye bajo una premisa fundamental: sacar al PRI de Los Pinos, en ocho décadas no se había podido construir una real alternativa de poder. No obstante, después de ser electo mandatario, el presidente no logra construir un mito convocante que fundara y diera sentido a la acción de gobierno.¹²⁴

La Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia se convierte en una coordinación con diversas direcciones y unidades. Hace énfasis en la figura del portavoz presidencial, la comunicación social de las dependencias federales y el uso de nuevas tecnologías de información.

Con los medios electrónicos, y especialmente con la televisión privada, no era desde el gobierno sino desde la parte empresarial en donde se dictaba la agenda y las decisiones de la relación gobierno-medios. “En tres notorios casos se manifestó esa subordinación del presidente: en el conflicto alrededor del canal 40, en el decretazo de octubre de 2002 y con la llamada “Ley Televisa” durante el último año de su gestión.”¹²⁵

- 2006-2012 Declaración de guerra al narcotráfico. El presidente justifica su decisión por los altos niveles de violencia y el aumento del consumo de drogas en las escuelas.¹²⁶ Se propuso construir el mito del hombre fuerte y valiente que asumía una decisión que ninguno de sus antecesores había tomado antes: ir a la guerra. No obstante, a medida que crecía el número de muertos derivado de tal estrategia el mito dejó de funcionar. En las encuestas la gente manifestó un

¹²³ Porres Blesa, op., cit, p. 63.

¹²⁴ Aguilar Valenzuela, Rubén, op., cit. p. 211-212.

¹²⁵ Trejo Delarbre, Raúl. “Los medios en el gobierno de Fox: el presidente y el comediante”. Sánchez Rebolledo, Adolfo (coordinador), *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio*. Editorial Norma, México, 2006, p. 4.

¹²⁶ Véase: *Mensaje a la Nación del presidente Felipe Calderón Hinojosa, con motivo de su Primer Informe de Gobierno*. El entonces presidente afirma: “El programa Escuela Segura servirá para garantizar que la droga y la violencia no llegue a nuestros hijos...En nuestra lucha frontal contra el crimen es inaplazable modernizar las leyes y las instituciones en la materia”. Disponible en:

<http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/primer/mensajealanacion/indexa5ce.html?imprimir=true>
[Última fecha de consulta 1 de junio de 2019].

descontento y comenzó a decir que los delincuentes estaban ganando la batalla al gobierno. El PRI volvió al poder.¹²⁷

3.2 Enrique Peña Nieto 2012-2018

La figura presidencial entre el derroche y la búsqueda del continuismo político

La comunicación política, afirma contundente Mario Riorda, tiene un objetivo: *generar consenso*¹²⁸, es decir que, si un gobierno en el ejercicio de su mandato no actúa bien, no hay consenso y si no hay consenso, no hay buena gestión. Y aunque dentro del desarrollo de ésta puedan existir grupos en los márgenes de este consenso, las políticas de un gobierno deben ser aceptadas socialmente por la mayor cantidad de personas.¹²⁹

Esta teoría crítica de la política y la comunicación lleva a analizar las vertientes y directrices que siguió la propaganda gubernamental durante la gestión de gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto, un mandatario que racionalizó y justificó su estrategia de comunicación en un enfoque eminentemente institucionalista, orientado en la *teatralidad para fundar su legitimidad*¹³⁰ y en la *espectacularización y frivolidad de la información*¹³¹ dedicada a enaltecer la figura presidencial.

Dice María José Canel que la propaganda gubernamental ha sido, más de una vez, sujeta a críticas y consecuencias nocivas, entre las que destaca además del espectáculo y frivolidad de la política, las siguientes:

- La actividad del gobierno se vuelve predominantemente mediática.
- Se sobrevaloran los índices de popularidad.
- *Se gastan enormes cantidades de dinero.*¹³²

¹²⁷ Aguilar Valenzuela, Rubén, op., cit. p. 213.

¹²⁸ Riorda, Mario. "Gobierno bien pero comunico mal: análisis de las rutinas de comunicación gubernamental" en *Comunicación Gubernamental 360*. Elizalde, Luciano H. y Riorda, Mario (eds). La crujía editorial, Buenos Aires, Argentina, 2011, p. 69.

¹²⁹ Ídem.

¹³⁰ Bélanger, André-J. "La Comunicación Política o el juego del teatro y las arenas", en *Comunicación y Política*. Jean Mouchon, André Gosselin, Gilles Gauthier (coords). Gedisa Editorial, Madrid, España, 1998, p. 134.

¹³¹ Canel, María José. *Comunicación de las Instituciones Públicas*. Tecnos, Madrid, 2007, p. 26-32.

¹³² Ídem.

El expresidente Enrique Peña Nieto llegó al 1 de julio de 2012 apoyado por un amplio respaldo mediático, su candidatura había sido construida desde su gestión como gobernador del Estado de México basado en la eficacia de gobierno: “los priistas somos corruptos, como todos los otros políticos, pero eficaces, y sabemos hacer las cosas”.¹³³

Como se explicó anteriormente el presidencialismo mexicano y el sistema televisivo se ha caracterizado históricamente por “la fuerte relación que han sabido construir y mantener las élites políticas y empresarias”¹³⁴ dando lugar, por un lado, a un sistema comercial-privado -guiado por intereses estrictamente lucrativos- y, por otro, a una estructura de carácter monopólica, donde por mucho tiempo el régimen utilizó al medio para fines político-electorales.

Es decir, al igual que sucedía con la prensa, “el sistema político mantenía con el sistema mediático una clara relación de subordinación donde éste último se subsumía a las directivas del primero” (Fernández Christlieb, 1982; Scherer y Monsivais, 2003).¹³⁵

Esta libertad de acción que tienen las televisoras -y particularmente la empresa Televisa- permitió “la consolidación de un poder hegemónico-político-mediático de importantes rendimientos”,¹³⁶ gracias a la estrecha relación que ha sostenido históricamente con el PRI.

Fundada en esta relación de los medios de comunicación y gobierno se logró construir la imagen de Enrique Peña Nieto y posicionarlo como un líder virtuoso ante la opinión pública ya que “contaba con los recursos económicos suficientes y la infraestructura mediática necesaria para lograrlo”.¹³⁷

¹³³ Aguilar Valenzuela, Rubén, op., cit. p. 213-214.

¹³⁴ Solís Delgado, Juan José; Acosta Marina. “Peña nieto y televisa: ¿la construcción de un presidente?”. *Iberóforum*. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, vol. X, núm. 19, enero-junio, 2015, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, p. 9.

¹³⁵ Ídem.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 10.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 12. La campaña mediática que logró posicionar a Enrique Peña Nieto desde que ganó la gubernatura en el Estado de México fue realizada por dos filiales de la empresa Televisa, la cual fue identificada como “Proyecto Handcock”. El contrato revelado describía como se construyó una campaña de posicionamiento promoviendo su imagen personal en revistas y entrevistas en los programas de noticias de Televisa; los cuales eran operados por la unidad de *Televisa Digital* y *Esmas* donde se describen 40 videos producidos por la empresa subsidiaria de Televisa, Zares del Universo, SA. Véase: “El misterioso proyecto ‘Handcock’ apunta a Peña Nieto”. 28 de junio de 2012. Disponible en: <http://aristeguinoticias.com/2706/post->

La exhibición del candidato en televisión fue acompañada de la publicación de encuestas que jugaron un papel propagandístico importante: el candidato puntero estaba muy por encima de sus adversarios y con ello se construyó la percepción de que la elección estaba definida.¹³⁸

“Con la asunción al poder presidencia por parte de EPN quedó demostrada la influencia que pueden ejercer los medios de masas en los ciudadanos electores con la construcción de formas de escenificación y simbolización de la realidad. Pese a la sospecha del financiamiento paralelo, la procedencia ilícita de los recursos y la compra y coacción del voto por parte del PRI, EPN asumió la presidencia de México literalmente inmaculado”.¹³⁹

El periodista Jenaro Villamil catalogó la estrategia vertida en ese proceso electoral de la siguiente manera:

La jornada electoral del domingo 1 de julio [de 2012], en lo que respecta a la Presidencia de la República, fue el final casi perfecto del guion que se escribió, en una mezcla de reality show y telenovela, para montar el regreso del PRI al poder, ya no como pretendido “representante” de las masas obreras y campesinas de antes sino de las dos grandes televisoras que imponen sus condiciones en este país y de sus beneficiarios.¹⁴⁰

3.2.1 El comienzo del cambio

Los gobiernos se van configurando a través de cómo se confrontan sus acciones frente a la sociedad. Riorda apunta que la imagen del gobierno que se da a conocer vía la propaganda gubernamental, y donde la sociedad va percibiendo en un tiempo

elecciones/el-misterioso-proyecto-hancock-apunta-a-pena-nieto/ [Última fecha de consulta 30 de abril de 2019].

¹³⁸ Véase: “Comparativo de las principales encuestas presidenciales (2011/2012) publicadas en México”. 01 de marzo de 2012. Disponible en: <https://www.sinembargo.mx/01-03-2012/168001> [Última fecha de consulta 30 de abril de 2019].

¹³⁹ Solís Delgado, Juan José; Acosta Marina... op., cit, p. 21.

¹⁴⁰ Villamil, Jenaro. “Televisa y la imposición de Peña Nieto”. *Revista Proceso*. 02 de julio de 2012. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/312908/televisa-y-la-imposicion-de-pena-nieto> [Última fecha de consulta 17 de junio de 2019].

y lugar dado a través de hechos comunicacionales sedimentados, es “donde fluye gran parte de la comunicación política”.¹⁴¹

Ante ello, se encuentran dos tipos de acciones fundamentales para explicar el uso de la propaganda gubernamental: 1) la comunicación del gobierno como entidad y 2) la comunicación de las políticas de un gobierno.

Una de las primeras acciones de gobierno como entidad que el expresidente Enrique Peña Nieto anunció ya como mandatario electo fue “la creación de una instancia ciudadana y autónoma que supervise la contratación de medios de comunicación con fines publicitarios, en todos los niveles de gobierno. Esta medida tiene como finalidad garantizar que los contratos publicitarios se lleven a cabo bajo los principios de utilidad pública, transparencia, respeto a la libertad periodística y el acceso ciudadano a la información”.¹⁴²

El 2 de diciembre de 2012 el expresidente Enrique Peña Nieto logró convocar a las tres principales fuerzas políticas del país para que suscribieran lo que llamaron “Pacto por México”,¹⁴³ se trataba de una serie de compromisos que impulsaría, entre otras cosas, iniciativas de reforma en materia de telecomunicaciones, educación y hacendaria.

Respecto al tema de medios de comunicación y gasto en publicidad, el documento también incluía un apartado (al final del texto) donde proponían:

5.8. Medios de Comunicación. Para transparentar y racionalizar los recursos que el Estado invierte en publicidad en los medios de comunicación, se creará una instancia ciudadana y autónoma que supervise que la contratación de publicidad de todos los niveles de gobierno en medios de comunicación se lleve a cabo bajo los principios de utilidad pública, transparencia, respeto a la libertad periodística y fomento del acceso ciudadano a la información, así como establecer un límite en el ejercicio del gasto en publicidad de cada

¹⁴¹ Riorda, Mario., op., cit. p. 73.

¹⁴² Peña Nieto, Enrique. “El comienzo del cambio”. *Diario Reforma*. 15 de julio de 2012. Texto íntegro disponible en: <https://aristeguinoticias.com/1607/mexico/el-comienzo-del-cambio-epr/>

¹⁴³ Véase “Peña Nieto, PRD, PAN y PRI firman el Pacto por México”. 03 de diciembre de 2012. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2012/12/03/politica/002n1pol#> [Última fecha de consulta 01 de mayo de 2019]

entidad pública en proporción a su presupuesto, salvo las situaciones de emergencia vinculadas a protección civil o salud. De igual forma, se dará cumplimiento al artículo tercero transitorio de la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007, para garantizar el derecho de réplica. (Compromiso 95).¹⁴⁴

No obstante, a medida que transcurrió el gobierno esa promesa se diluyó,¹⁴⁵ asociaciones civiles como Fundar y Artículo 19 reclamaron en repetidas ocasiones el incumplimiento del presidente:

La actual administración federal (refiere a Enrique Peña Nieto) no sólo no ha cumplido con el compromiso asumido públicamente por el presidente, relacionado con crear una instancia ciudadana y autónoma que supervise la contratación de medios de comunicación con fines publicitarios en todos los niveles de gobierno, sino que el mismo se olvidó por completo en intervenciones, discursos y apariciones públicas.¹⁴⁶

Lo anterior, aunado a que como se explicó en el capítulo anterior, en el Congreso de la Unión se habían introducido varias iniciativas de ley por las principales fuerzas partidistas, que buscaban establecer formas, límites y procedimientos transparentes para la asignación, producción, contratación y control tanto de publicidad oficial como de propaganda gubernamental; y que a pesar de la obligación constitucional de regular el tema, hasta ese momento, ninguna había superado la discusión en comisiones, quedaron desechadas o en la congeladora.

3.2.2 Gasto aprobado vs gasto erogado

Esta omisión o ausencia de cumplimiento de tal promesa por parte del Ejecutivo no mermó las investigaciones que se llevaron a cabo posterior al ejercicio de gobierno. Las asociaciones civiles se encargaron de documentar ampliamente el gasto que el

¹⁴⁴ Texto completo disponible en: <https://biblat.unam.mx/es/revista/indetec-federalismo-hacendario/articulo/pacto-por-mexico-acuerdos-sintesis> [Última fecha de consulta 02 de mayo de 2019].

¹⁴⁵ Véase "Publicidad oficial: promesa y olvido". 01 de agosto de 2013. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/348985/publicidad-oficial-promesa-y-olvido-2> [Última fecha de consulta 01 de mayo de 2019].

¹⁴⁶ Artículo 19 y Fundar. *Libertad de expresión en venta...* op., cit, p. 10.

mandatario realizaba por concepto de comunicación social (dentro de ello incluye publicidad oficial y propaganda gubernamental).

Riorda explica que un gobierno debe gobernar con políticas públicas y debe apuntar a que un ciudadano pueda “juzgar al gobierno en general y no a una política pública en particular”¹⁴⁷. Puede ser que una política funcione bien y tenga impacto social, pero “si la gente tiene mala predisposición para el gobierno en general, quiere decir que se está haciendo una política bien y otras mal, afectando al consenso del gobierno”.¹⁴⁸

El expresidente Enrique Peña Nieto logró un amplio consenso entre fuerzas políticas para aprobar las “reformas estructurales” -después de firmado el Pacto por México-, y centró toda su comunicación en publicitar su eficacia al lograr su aprobación,¹⁴⁹ a partir de entonces la actividad del gobierno se volvió predominantemente mediática y el uso de recursos estuvo encaminado a destacar y enaltecer las políticas del gobierno, así como promocionar la figura presidencial como impulsador de éstas.

Esta idea de política mediática la explica ampliamente Manuel Castells (2009) cuando afirma que es la forma de hacer política *en y a través* de los medios de comunicación;¹⁵⁰ en una lógica de causa y efecto donde líderes que no tienen presencia en medios, no existen para el público y para ello deben aceptar las reglas del juego mediático, el lenguaje de los medios y sus intereses. No obstante -continúa Castells-, cuando falla el control de la comunicación, los regímenes avanzan rápidamente hacia su caída con diferentes niveles de violencia y sufrimiento dependiendo de las circunstancias del cambio político.¹⁵¹

En esta investigación se sostiene que, si bien el gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto destinó cuantiosos recursos para beneficiar directamente a diversos medios de comunicación *vía publicidad oficial*, en el terreno de la *propaganda gubernamental* también se dieron casos específicos de gastos

¹⁴⁷ Riorda, Mario., op., cit. p. 75.

¹⁴⁸ Ídem.

¹⁴⁹ Aguilar Valenzuela, Rubén, op., cit. p. 214.

¹⁵⁰ Castells, Manuel. “Programando las redes de comunicación: política mediática, política del escándalo y crisis de la democracia”, en *Comunicación y Poder*. Alianza Editorial, Madrid, España, 2009, p. 261.

¹⁵¹ Ibid., p. 262.

elevados ya fuera para la promoción del gobierno como entidad -que muchas veces derivó en adulación de la figura del Ejecutivo-, o para la promoción de sus políticas públicas implementadas, a través de lo que llamó “reformas estructurales”, como principal sustento para generar un consenso de gobierno.

Cuando se habla de gasto excesivo por parte del gobierno, en primer lugar, se hace referencia a la cantidad erogada por concepto de gastos en comunicación social la cual supera por mucho la cantidad aprobada en los presupuestos de egresos de la federación que año con año realiza la Cámara de Diputados para tales fines. En segundo lugar, se considera el monto total reportado como gasto para promocionar las políticas públicas, en este caso, las reformas implementadas por el gobierno.

Organizaciones de la sociedad civil como Artículo 19 y Fundar han sido contundentes en visibilizar el derroche de recursos públicos. Desde 2013 se han dado a la tarea de hacer un conteo minucioso, sustentado en información publicada vía el Sistema de Comunicación Social –gestionado por la Secretaría de la Función Pública–, que registra de manera mensual y anual los gastos en comunicación social a nivel federal.

Las cifras reportan el gasto total generalizado en comunicación social, no obstante, ambas organizaciones realizaron un esfuerzo para desglosar los montos destinados a publicidad oficial, enumerando los tipos de medios de comunicación -televisión, radio, medios impresos-, así como empresas ligadas al ramo beneficiadas con recursos del gobierno federal.

En un reporte preliminar¹⁵² que pretendía ilustrar el gasto en los primeros años de gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto mostraron un considerable aumento del gasto respecto del presupuesto aprobado para el concepto de comunicación social. En la siguiente tabla se observa la variación de 2013 a 2016 correspondiente a las partidas 36101, 36201 y 33605 registradas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que se describen a continuación:

¹⁵² Castaño, Paulina. Dupuy, Justine, Garduño, Javier (Colaboradores). *Contar lo bueno cuesta mucho. El gasto en publicidad oficial del gobierno federal de 2013 a 2016. Fundar, Centro de Análisis e Investigación.* México, septiembre de 2017, p. 12.

Ilustración 2 Presupuesto original aprobado y ejercido de 2013 a 2016. Comparativo ComSoc y Cuenta Pública.
(Millones de pesos)¹⁵³.

	2013	2014	2015	2016
Presupuesto aprobado (ComSoc) (partida 36101, 36201 y 33605)	5,481.92	5,526.32	5,510.49	4,580.47
Presupuesto ejercido (ComSoc) (partidas 36101, 36201 y 33605)	8,154.00	7,461.93	9,946.51	10,698.89
Presupuesto ejercido (cuenta pública)	6,363.99	4,874.33	8,082.64	8,366.25

Fuente: FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación.

De 2013 a 2016, la administración de Enrique Peña Nieto ejerció más de 36 mil 261 millones de pesos en publicidad oficial. Entre 2013 y 2016, el gasto aumentó en un 31.21% pasando de 8 mil 154 mdp a 10 mil 699 mdp.

En ese mismo trienio, los sobre ejercicios en el presupuesto son una constante en el gasto de la publicidad oficial. En total, el gobierno federal erogó 71.86% más del monto que fue aprobado por la Cámara de Diputados para este rubro, es decir 15 mil 162 mdp adicionales.¹⁵⁴

¹⁵³ Ibid., p. 10. Para detalles sobre la metodología utilizada para la elaboración de la tabla revisar objetivos específicos del informe.

¹⁵⁴ Ibid., p. 13.

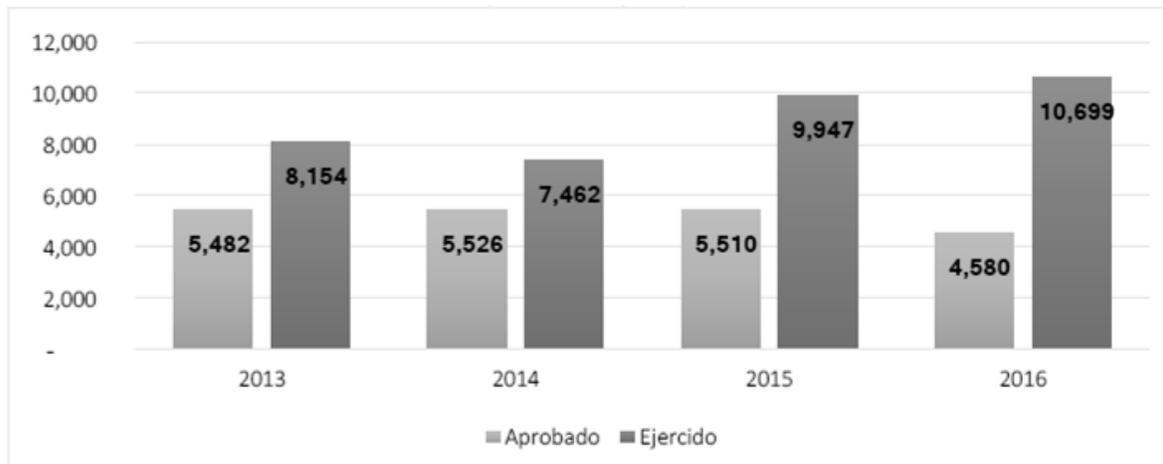
Ilustración 3 Presupuesto federal ejercido y aprobado en publicidad oficial de 2013 a 2016.
(Millones de pesos)¹⁵⁵

Año	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejercido	% Variación entre ejercido respecto aprobado
2013	5,481.92	8,154.00	48.74%
2014	5,526.32	7,461.93	35.03%
2015	5,510.49	9,946.51	80.50%
2016	4,580.47	10,698.89	133.58%

Fuente: FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación.

En el periodo de análisis, los sobre ejercicios en el presupuesto son una constante en el gasto de la publicidad oficial. Cifras definitivas de 2013 muestran que la variación entre el presupuesto ejercido respecto del aprobado es de casi 50%; para 2014, de 35%; para 2015 es de 80%, donde la diferencia significó más de 4 mil mdp; mientras que para 2016 la variación es de 133.58%, es decir, más de 6 mil mdp. En total, durante estos cuatro primeros años, el gobierno federal gastó 71.86% más de lo que se había presupuestado, es decir 15 mil 162 mdp adicionales.¹⁵⁶

Ilustración 4 Comparativo del presupuesto federal aprobado respecto del ejercido, en publicidad oficial de 2013 a 2016.
(Millones de pesos)¹⁵⁷.



Fuente: FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación.

¹⁵⁵ Ibid., p. 14. Para detalles sobre la metodología utilizada para la elaboración de la tabla revisar objetivos específicos del informe.

¹⁵⁶ Ibid., p. 15.

¹⁵⁷ Ibid., p. 15. Para detalles sobre la metodología utilizada para la elaboración de la tabla revisar objetivos específicos del informe.

Durante el mandato del expresidente Enrique Peña Nieto, el gasto en publicidad oficial tuvo un incremento constante acompañado de sobre ejercicios en un periodo donde existieron recortes al presupuesto en sectores como salud, desarrollo social y medio ambiente.

Según los datos de los Presupuestos de Egresos de la Federación 2013, 2014 y 2015 —aprobados por la Cámara de Diputados— los programas de la Secretaría de Salud más afectados por la disminución de recursos fueron el de Comunidades Saludables, el de Atención a Personas con Discapacidad, el de Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia y el de Atención a Familias y Población Vulnerable.¹⁵⁸

Las cifras demuestran que en la práctica la administración pública federal continuó gastando cantidades cuantiosas de recursos públicos en publicidad oficial sin que se pudiera conocer su impacto real o si se lograban cambios gracias a la información divulgada por el gobierno.¹⁵⁹

“Las cifras definitivas de las erogaciones en comunicación social del Gobierno federal muestran que en 2017 se volvió a romper un nuevo récord en el gasto en publicidad y propaganda. Las cifras preliminares de enero a diciembre reportaron 6 mil 979 millones 276 mil 871 pesos; pero ese monto, al final, ascendió a 10 mil 725 millones 062 mil 278 pesos”.¹⁶⁰

3.2.3 Promoción de políticas públicas

Omar Rincón y Mario Riorda han estudiado ampliamente la construcción del concepto que los gobiernos logran crear durante su gestión para dar significado y trascendencia a las directrices trazadas en sus periodos de gobierno. A esta

¹⁵⁸ _____, *Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) 2013, 2014, 2015*. Disponibles en: <http://www.diputados.gob.mx/>

¹⁵⁹ Véase: “Cada año se gasta más en Publicidad Oficial y no sabemos por qué”. FUNDAR. 5 de septiembre de 2018. Disponible en <http://fundar.org.mx/cada-ano-se-gasta-mas-en-publicidad-oficial-y-no-sabemos-por-que/> [Última fecha de consulta: 23 de mayo de 2019].

¹⁶⁰ Barragán, Daniela. “Peña supera en 2017 su récord en derroche”. *SinEmbargo*. 25 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.sinembargo.mx/25-08-2018/3460723> {Última fecha de consulta: 23 de mayo de 2019}.

concepción le llamaron: *mito de gobierno*¹⁶¹ y coinciden al afirmar que “el político usa el mito para legitimar su autoridad en el ejercicio del poder”.¹⁶²

Sin embargo, en los últimos sexenios los titulares del ejecutivo federal y en particular el expresidente Enrique Peña Nieto, destinaron mayores esfuerzos y recursos económicos a las campañas de publicidad y mercadeo, anteponiendo estrategias y tácticas de relaciones públicas, las cuales iban más allá del acto de informar, sino que se valían de los medios para promocionarse.

A decir de los autores, esto constituye un grave error pues lo que define y determina el mito de gobierno no son las campañas de propaganda en sí mismas sino aquellas estrategias que engloban todas las acciones encarnadas en sus políticas públicas y cuando la comunicación se diseña en torno a los valores, ideales y al proyecto político¹⁶³.

Ahora bien, no puede desdeñarse tajantemente la utilidad de la propaganda gubernamental. Es un hecho que representa parte fundamental del ejercicio de gobierno, “es un ejemplo de construcción de un mito sustentado en el multiculturalismo, centrado en las garantías de las minorías”,¹⁶⁴ porque cada mensaje está diseñado para sectores específicos de la población sin perder su esencia que responde al proyecto de gobierno que se ponga en marcha.

En muchas ocasiones se confunde las técnicas de publicidad y propaganda para definir plataformas políticas, comúnmente se trabaja con un político de la misma forma que con un producto o servicio. Se pone gran énfasis en el diseño de técnicas de impacto mediático -spots televisivos, cápsulas radiofónicas, técnicas en redes sociales- las cuales, explica Caroline Ávila, si bien son necesarias difícilmente lograrán por sí solas la construcción del mito, porque un gobierno representado en una imagen de marca no puede reemplazar a los nacionalismos”.¹⁶⁵

En este sentido, Riorda considera que lo fundamental de la propaganda gubernamental es que “la gente pueda interpretar los actos de acuerdo con sus

¹⁶¹ Rincón Omar, Riorda Mario, op., cit., p. 15.

¹⁶² Ídem.

¹⁶³ Ídem.

¹⁶⁴ Riorda Mario; Ávila Caroline, op., cit., p. 42.

¹⁶⁵ Ibid., p. 43.

intereses o sus definiciones que de manera previa o posterior se vayan instalando desde el gobierno mediante su comunicación”.¹⁶⁶ Es decir, no se trata de la producción continua de una imagen mediática, sino de “construir sentido político desde el gobierno”¹⁶⁷ y alerta sobre los verdaderos problemas que vienen de construcciones simbólicas y políticas para justificar las acciones de gobierno, pues muchas veces puede tener la interpretación de que se gobierna bien, pero si se comunica mal, el *mito de gobierno desaparece*¹⁶⁸.

Por ello, la propaganda gubernamental se vuelve una herramienta fundamental en tanto que “permite crear consensos para vincular al ciudadano con el gobierno y que lo haga sentir parte de él. Es un elemento unificador que simboliza, la dirección, la voluntad y la justificación de las políticas”.

No obstante, continúa Riorda, se corre el riesgo de que como bien puede ser utilizado por los presidentes para justificar acciones, también practique hacerlo con inacciones, pero “su creación de la realidad que sustenta su objetivo político debe ser para construir un universo común de sentidos”.¹⁶⁹

El gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto dejó latente la construcción del sentido político de su gobierno, se olvidó de mantener vinculado al ciudadano con su proyecto de nación y centró todos sus recursos en promocionar por separado sus políticas públicas. Aguilar Valenzuela sostiene que en un primer momento funcionó, pero muy pronto dejó de operar porque no ofreció en el corto plazo nada a la población¹⁷⁰, en gran parte porque, como apunta Riorda, esto ocasiona que la ciudadanía juzgue al gobierno desde la implementación de una política pública en particular -y no al gobierno en general- lo que afecta el consenso de gobierno.

De lo que se trata es que exista coherencia entre la narrativa esbozada y las políticas públicas implementadas que, aunque en términos de demanda “no sean

¹⁶⁶ Riorda, Mario. “Gobierno bien pero comunico mal: análisis de las rutinas de comunicación gubernamental” ... op., cit., p. 72.

¹⁶⁷ Ibid., p. 73.

¹⁶⁸ Ibid., p. 74.

¹⁶⁹ Riorda Mario; Ávila Caroline, op., cit., p. 44.

¹⁷⁰ Aguilar Valenzuela, Rubén, op., cit., p. 214.

perfectas o no generen satisfacción ciudadana plena, sean vistas como contributivas al direccionamiento que el mito esboza”¹⁷¹.

En total se aprobaron 11 “reformas estructurales” durante los primeros 20 meses de la administración y en el periodo de transición, cada una con un propósito distinto según su naturaleza e impacto social. A continuación, se enlistan:

LAS 11 REFORMAS DE PEÑA			
<p>Laboral Flexibiliza el mercado laboral, genera mejores condiciones para la contratación, especialmente, de jóvenes y de mujeres; facilita que México pueda ser más competitivo.</p>	<p>En Competencia Económica Establece un órgano regulador que le da las facultades para normar la economía y lograr una mayor competencia en distintos sectores. Además le da capacidades para combatir prácticas monopólicas.</p>	<p>En Telecomunicaciones Para ampliar la cobertura de los servicios digitales, ampliar la competencia en este sector, en los servicios de telefonía, de televisión, de acceso a internet, consagrado ya como un derecho de los mexicanos.</p>	<p>Financiera Busca fomentar y promover el crédito en nuestro país para asegurar que, en los próximos años, especialmente, para las micro, pequeñas y medianas empresas haya mayor crédito.</p>
<p>Hacendaría Establece un régimen fiscal más simplificado que cobrará más impuestos a quienes más ingreso tengan y fortalece la capacidad del Estado para hacer mayor inversión.</p>	<p>Político-Electoral Crea un Instituto Nacional Electoral que establece un nuevo marco para la política, por ejemplo, prevé la creación o la posibilidad de conformar gobiernos de coalición.</p>	<p>Educativa Para asegurar la calidad de la educación a la altura de los retos y de la globalización que hoy vive el mundo.</p>	<p>En Seguridad Social Pensión Universal y un seguro de desempleo para quienes trabajan en la formalidad.</p>
<p>Energética Establece condiciones para que el Estado mantenga la propiedad de los hidrocarburos, pero con nuevas fórmulas para la exploración, explotación y producción de hidrocarburos.</p>	<p>En Transparencia Se crea un órgano autónomo que ahora se le amplían sus facultades para asegurar un ejercicio más transparente de los recursos públicos en todos los ámbitos u órdenes de gobierno.</p>	<p>Código Nacional de Procedimientos Penales Uniforma y asegura una aplicación mucho más puntual de la ley en nuestro país.</p>	<p>11 REFORMAS se aprobaron en los primeros 20 meses de la administración de Enrique Peña y durante el periodo de transición</p>

Ilustración 5 Fuente: Grupo Imagen.¹⁷²

En diversas investigaciones realizadas de manera independiente por medios de comunicación y organizaciones civiles, a través de solicitudes de transparencia y acceso a la información, estimaron que “el gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto gastó al menos 186 millones de pesos en campañas para promover y convencer a la población de las *reformas educativa y energética*, monto que

¹⁷¹ Riorda Mario; Ávila Caroline, op., cit., p. 45.

¹⁷² Ponce, Karla. “Estas fueron las 11 reformas que marcaron el gobierno de Peña Nieto”. *Dinero en Imagen*. 26 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.dineroenimagen.com/economia/estas-fueron-las-11-reformas-que-marcaron-el-gobierno-de-pena-nieto/104937> [Última fecha de consulta 20 de mayo de 2019].

equivale a más de 25% del gasto en publicidad oficial que el gobierno ejerció durante el primer semestre de 2013, cuyo monto asciende a 698.4 millones de pesos.¹⁷³

Con tales recursos, también encontraron que se efectuaron estudios de opinión y creatividad publicitaria, con spots producidos por la empresa *The Mates Contents* —propiedad de Pedro Torres, productor de Televisa— y se compraron espacios en radio y TV e inserciones en medios escritos y digitales de todo el país.¹⁷⁴

Según información publicada por *Animal Político*, recabada vía solicitudes de transparencia, una de las reformas estructurales a la que más recursos se destinaron fue en la promoción de la Reforma Educativa, la primera reforma presentada por el expresidente Enrique Peña Nieto después de tomar protesta en 2012.

Fue presentada formalmente el 10 de diciembre de 2012, aprobada por la Cámara de Diputados diez días después, y por el Senado de la República el 21 de diciembre del mismo año. En febrero de 2013, la reforma fue declarada constitucional por el Poder Legislativo Federal, promulgada por el Ejecutivo el 25 de febrero de 2013 y publicada al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación.

De acuerdo con *Animal Político* el gasto en publicidad oficial de la Secretaría de Educación Pública (SEP), de 2013 a 2018, fue de “4,097 millones 197,282.85 pesos; 73% fue para para promover los beneficios y sus leyes secundarias, es decir 3,007 millones de pesos”.¹⁷⁵

¹⁷³ Cabrera, Rafael. “Infografía: ¿Cuánto ha costado promover las reformas de Peña Nieto?” *Animal Político*. 19 de noviembre de 2013. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2013/11/cuanto-ha-costado-promover-las-reformas-de-pena-nieto/> [Última fecha de consulta 22 de mayo de 2019].

¹⁷⁴ Loc., cit.

¹⁷⁵ Véase “Gobierno de EPN gastó 3 mil mdp en promoción de la reforma educativa” *Redacción Animal Político*. 31 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/03/gobierno-epn-publicidad-oficial-reforma-educativa/> [Última fecha de consulta 22 de mayo de 2019].

Ilustración 6 Gasto público ejercido por la Secretaría de Educación Pública (SEP) en materia de publicidad¹⁷⁶

Gasto en publicidad – Secretaría de Educación Pública (SEP)	
Año	Monto ejercido
2013	206'648,032.53
2014	260'650,193.91
2015	719'719,468.10
2016	1,007'807,993.02
2017	1,893'346,275.48
2018	9'025,319.81
Total	4,097'197,282.85

Fuente: Secretaría de la Función Pública (SFP)
Gasto ejercido en la Partida 36101, DIFUSIÓN DE MENSAJES SOBRE PROGRAMAS Y ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES

Según el portal, el año con más gasto en publicidad oficial sobre la reforma mencionada fue 2017, cuando se destinaron “1,882 millones 598,096.44 pesos, cuando la SEP tuvo como titular a Aurelio Nuño, donde la Secretaría tuvo un sobre ejercicio de recursos de 2,680%, en el rubro de publicidad oficial, debido a que el Congreso de la Unión sólo había aprobado una partida de 70.6 millones de pesos”.¹⁷⁷

Ilustración 7 Gasto en publicidad reforma educativa¹⁷⁸

Gasto en publicidad – Reforma Educativa		
Año	Nombre de la campaña	Monto ejercido
2013	BENEFICIOS DE LA REFORMA EDUCATIVA Y LAS LEYES SECUNDARIAS	98'057,694.21
	REFORMA EDUCATIVA	83'825,082.45
2014	BENEFICIOS DE LA REFORMA EDUCATIVA Y LAS LEYES SECUNDARIAS	3'518,647.97
	REFORMA EDUCATIVA	30'673,649.09
2015	REFORMA EDUCATIVA	510'421,233.19
2016	REFORMA EDUCATIVA	389'892,134.47
2017	REFORMA EDUCATIVA	1,882'598,096.44
2018	REFORMA EDUCATIVA	8'986,619.81
TOTAL		3,007'973,157.63

Fuente: Secretaría de la Función Pública (SFP)
Gasto ejercido en la Partida 36101, DIFUSIÓN DE MENSAJES SOBRE PROGRAMAS Y ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES

¹⁷⁶ Loc., cit. [Última fecha de consulta 25 de mayo de 2019].

¹⁷⁷ Loc., cit. [Última fecha de consulta 26 de mayo de 2019].

¹⁷⁸ Loc., cit. [Última fecha de consulta 26 de mayo de 2019].

La SEP reforzó la campaña del nuevo modelo educativo, derivado de la reforma en el sector, y el gasto en el rubro de comunicación social ascendió a 5.3 millones de pesos al día.¹⁷⁹ Durante el tiempo que permaneció en el cargo Aurelio Nuño, secretario de educación, cada año el presupuesto autorizado se modificó para el rubro de comunicación social y aumentó con respecto a lo aprobado por los diputados. “En el año 2015 también se dio un incremento importante en el gasto de comunicación social en la SEP. Lo aprobado por los diputados fue por 84 millones 819 mil pesos, pero el gasto se elevó a 796 millones de pesos en ese año”.¹⁸⁰

De acuerdo con datos vertidos en la investigación de *Animal Político*, la empresa *The Mates Contents* también creó los spots de la reforma educativa. Uno de los spots titulado “Pizarrón”, donde un profesor camina sobre el muro de un salón, costó 7.5 millones de pesos. Y otro denominado “Lista”, en el cuál una profesora pasa asistencia a los héroes de la Independencia, costó 2.2 millones”.¹⁸¹



¹⁷⁹ Véase: “SEP gastó 1,963 mdp en comunicación social en 2017; rebasó lo aprobado por el Congreso”, *Redacción Animal Político*. 12 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2018/05/sep-gasto-comunicacion-social-aurelio/> [Última fecha de consulta 26 de mayo de 2019].

¹⁸⁰ Loc., cit.

¹⁸¹ Cabrera, Rafael. Loc., cit.

El video completo está disponible en: Reforma Educativa - Spot I. Pacto por México. <https://www.youtube.com/watch?v=rxKEcgCmXrk> 7 de enero de 2013. [Última fecha de consulta 22 de mayo de 2019].

Retomando lo que dice la legislación en la materia, el Art. 134 constitucional aclara lo siguiente:

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.¹⁸²

Diversas voces argumentaron que dichos spots no cumplían con el espíritu de la norma considerando que no tenían fines informativos o de orientación social, Justine Dupuy, investigadora de Fundar, calificó la difusión de estos spots para promover las reformas como “información que no sirve a la ciudadanía. Los anuncios del gobierno no informan, no tienen argumentos ni cifras, son dichos subjetivos y sentimentales que engañan a la población”.¹⁸³

Por otro lado, la Reforma Energética fue otra de las políticas públicas que mayor promoción registró apoyada con recursos de diversas dependencias. Se trató de una reforma constitucional cuya iniciativa fue presentada por el expresidente, Enrique Peña Nieto el 12 de agosto de 2013. Fue aprobada por el Senado de la República el 11 de diciembre de 2013 y por la Cámara de Diputados un día después. El 18 de diciembre de 2013, la reforma fue declarada constitucional por el Poder Legislativo Federal; fue promulgada por el Ejecutivo el 20 de diciembre de 2013 y publicada al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación.

De acuerdo con los portales de noticias *Animal Político*, *Aristegui Noticias* y *Sin embargo*, el costo para impulsarla alcanzó los “2 mil 080 millones 089 mil 558 pesos por la difusión de 21 campañas en medios de comunicación, solventados por

¹⁸² _____ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 134 Constitucional párrafo octavo.

¹⁸³ Cabrera, Rafael. Loc., cit. [Última fecha de consulta 27 de mayo de 2018].

la Secretaría de Energía (Sener), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (Pemex)".¹⁸⁴

Gasto en propaganda gubernamental para promocionar la Reforma Energética entre 2013 y 2014. ¹⁸⁵				
DEPENDENCIA	CAMPAÑA	MONTO	MEDIO	PROPAGANDA GUBERNAMENTAL
PEMEX	Campaña 1: Primera Fase	196 millones 339 mil 950 pesos	Televisión: 414 millones 171 mil 700 pesos.	<p>1. "El petróleo es nuestro [...] no a la privatización, sí a la Reforma Energética".</p> <p>Objetivo: "dar a conocer a la opinión pública la importancia de modernizar y fortalecer el sector energético para convertirlo en una palanca de desarrollo nacional"</p>
	Campaña 2: Segunda Fase	325 millones 367 mil 730 pesos.	Radio: 170 millones 327 mil 830 pesos.	
	Campaña 3: "Reforma energética"	209 millones 213 mil 840 pesos.	Diarios: 76 millones 713 mil 290 pesos.	
	Campaña 4: Tercera Fase	18 millones 437 mil 380 pesos.		
CFE	Campaña 1 en 2013	478 millones 730 mil 180 pesos.	<p>Televisión: 193 millones 430 mil pesos.</p> <p>Radio: 148 millones 386 mil 170 pesos.</p> <p>Prensa: 71 millones 375 mil 980 pesos.</p>	<p>2. "Vamos a tener mayor energía y a menor costo".</p> <p>Objetivo: "informar a la población sobre los principales beneficios contenidos en la iniciativa de reforma energética"</p>
	Campaña 2 en 2014	111 millones 996 mil 490 pesos.	<p>Internet: 28 millones 802 mil 800 pesos.</p> <p>"Mantas": 10 millones 237 mil 230 pesos.</p>	
SENER	Campaña 1: Reforma Energética	344 millones 006 mil 154 pesos.		3. "Reforma Energética: toda

¹⁸⁴ Véase: "Revelan que Peña Nieto dio a medios 2 mil millones de pesos para dar 'impacto positivo' a su reforma energética" *Diario Vanguardia*. 20 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://vanguardia.com.mx/articulo/revelan-que-pena-nieto-dio-medios-2-mil-millones-de-pesos-para-dar-impacto-positivo-su> [Última fecha de consulta 28 de mayo de 2017].

¹⁸⁵ Loc., cit. Elaborado con información de acuerdo con las solicitudes de transparencia 0001800069318, 1857200232118 y 1816400216318 realizadas por el portal de noticias *Sin Embargo* a esas tres dependencias.

	segunda etapa".			nuestra energía para mover a México".
	Campaña 2: "Reforma energética en 15 puntos".	434 mil 768 pesos		Objetivo: "Generar un impacto positivo y de aceptación en el 100 por ciento de la población".
	Campaña 3: "Reforma energética fase 3".	395 millones 563 mil 066 pesos.		

Tan solo en febrero de 2013, Pemex apartó 103.6 millones de su presupuesto anual de comunicación social (de un total de 255 millones) para la campaña. Por su parte, la Sener comprometió 1.5 millones de pesos y aunque la CFE no contempló la reforma en su estrategia de comunicación, acabó aportando recursos. Esto significa que al menos 105 millones se utilizaron tan solo en ese año para promover la reforma energética.¹⁸⁶

La crítica nuevamente por parte de la academia versó sí en el gasto antes mencionado, pero también al referirse al contenido de las campañas de propaganda realizadas para tales fines.

¹⁸⁶ Cabera, Rafael. Loc., cit. [Última fecha de consulta 27 de mayo de 2019].



Ilustración 8 Reforma Energética Spot - En la merienda¹⁸⁷

Mario Campos, profesor de la Universidad Iberoamericana y columnista, consideró que “es legítimo que el gobierno difunda su proyecto y aspire a consensos, pues está obligado a explicar y convencer a la opinión pública. El foco está en cómo lo hace. Habría que cuestionar si los argumentos que presentaron en la campaña fueron verdaderos, si estaban sustentados o si sólo fueron promesas demagógicas”.¹⁸⁸

La legislación en la materia hasta hoy es ambigua para definir con claridad las críticas al uso tanto de la publicidad oficial como de la propaganda gubernamental. Es cierto que hay un interés económico legítimo por parte de los empresarios dueños de los medios de comunicación, y que vender espacios al gobierno se ha convertido en un negocio rentable; sin embargo, es innegable que

¹⁸⁷ El video completo está disponible en: Reforma Energética Spot - En la merienda.

https://www.youtube.com/watch?time_continue=23&v=fPrQ7e_f1u4 [Última fecha de consulta: 22 de mayo de 2019].

¹⁸⁸ Cabrera, Rafael. “Gastó gobierno de EPN 1181 millones para promover la reforma energética”. *Aristegui Noticias*. 4 de enero de 2016. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/0401/mexico/gasto-gobierno-de-epn-1181-millones-para-promover-la-reforma-energetica/> [Última fecha de consulta 28 de mayo de 2019].

el gobierno encuentra su justificación al tener la obligación de informar y rendir cuentas a la ciudadanía sobre el ejercicio de la administración pública.

La recientemente aprobada Ley General de Comunicación Social no hace esta distinción y se limita a incluir cualquier mensaje emitido por el gobierno en el concepto de comunicación social, el cual a la letra dice:

Artículo 4.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Campañas de Comunicación Social: Aquéllas que difunden el quehacer gubernamental, acciones o logros de Gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público.¹⁸⁹

El cuestionamiento va explícitamente a la forma en que está redactada la norma para dejar un gran campo de interpretación sobre lo que se entendería por “acciones o logros del gobierno”, en cuyo caso, convalida toda acción implementada y justifica los medios utilizados para llevar a cabo la difusión de dichas campañas. El colectivo “Medios Libres” -integrado por diversas ONG´s-, incluso criticó que dicha ley “legaliza las malas prácticas llevadas a cabo en la publicidad oficial”.¹⁹⁰

3.2.4 Coyuntura política y niveles de aprobación

Hoy la teoría de que “a más medios, más pueblo encantado” ha sido rebasada; porque si bien el pueblo entra al “juego de la seducción mediática, nunca abdica en sus necesidades y expectativas”,¹⁹¹ y sabe, por ello, que detrás de tanta propaganda y medios lo que hay es un deseo deliberado por exagerar y distorsionar; “se desvanece entonces la ilusión de la hegemonía del mensaje como el ego de los políticos y gobernantes”.¹⁹²

La historia demostró que, a pesar de los presupuestos rebasados, el gasto destinado a los medios de comunicación y la repetida promoción de las reformas, no fueron suficientes para seducir a la opinión pública. Hechos concretos

¹⁸⁹ Diario Oficial de la Federación. *Ley General de Comunicación Social*. Artículo 4.

¹⁹⁰ Véase “Ley Chayote legaliza malas prácticas de publicidad oficial: Colectivo”. *Quadratín*. 26 de abril de 2018 <https://mexico.quadratín.com.mx/ley-chayote-legaliza-malas-practicas-de-publicidad-oficial-colectivo/> [Última fecha de consulta 27 de mayo de 2019].

¹⁹¹ Rincón Omar, Riorda Mario. *Las mitologías...* op., cit, p. 10.

¹⁹² Ídem.

demonstraron justamente que la ciudadanía puso de por medio sus necesidades y saberes: la masacre de los estudiantes de Ayotzinapa, Tlatlaya y Tanhuato,¹⁹³ donde figuraban las autoridades como responsables del asesinato, aunado a las acusaciones por “conflicto de interés”¹⁹⁴ del presidente y funcionarios fueron factores determinantes para que el mito de gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto terminara por quebrarse y solo permaneciera el componente de la corrupción.

Estos factores llevaron a catalogar a la figura presidencial como el peor evaluado en la historia reciente de México con sólo el 34 % de aprobación.¹⁹⁵ El costo político que tanto el titular del ejecutivo como el partido en el poder tuvieron que pagar por una idea errada de conducir la comunicación gubernamental fue perder la confianza ciudadana y frenar su continuismo político. Hoy sabemos que “la lucha por el poder no sólo consiste en hacer o tener ideas o en tener medios de comunicación para hegemonizar el mensaje”;¹⁹⁶ sino en construir un sentido desde el ejercicio del poder.

Mario Riorda explica que este fenómeno se traduce en que existe una idea errada del poder que pueden llegar a otorgar los medios de comunicación a un gobierno, pues muchas veces se piensa que “quien gobierna, manda y vigila, domina el mensaje, lo determina y logra un animismo enunciativo”;¹⁹⁷ la realidad explica que no, “controlan todo, menos el querer, el sentir y el pensar de su pueblo; cada vez hay más disenso y protesta social”.¹⁹⁸

Así lo demostraron las encuestas de aprobación hacia final quinto año del mandato del expresidente Enrique Peña Nieto, el cual comparado con los últimos cinco expresidentes -según la casa encuestadora Consulta Mitofsky- llegó al cierre del año 2017 con 71% de desaprobación y sólo 26% de aprobación, es decir, fue el

¹⁹³ Véase: “Iguala y Tlatlaya marcaron el sexenio de Peña Nieto”. *Expansión*. 28 de marzo de 2018. Disponible en: <https://expansion.mx/nacional/2018/03/28/iguala-y-tlatlaya-marcaron-el-sexenio-de-pena-nieto-dice-ombudsman-nacional> [Última fecha de consulta 1 de junio de 2019].

¹⁹⁴ Véase: “Peña Nieto y los 10 casos de corrupción que marcaron su gobierno”. *La Opinión desde 1976*. 11 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://laopinion.com/2018/11/11/pena-nieto-y-los-10-casos-de-corrupcion-que-marcaron-su-gobierno/> [Última fecha de consulta 1 de junio de 2019].

¹⁹⁵ Aguilar Valenzuela. Ídem.

¹⁹⁶ Rincón Omar, Riorda Mario. *Las mitologías...* op., cit, p. 11.

¹⁹⁷ Rincón Omar, Riorda Mario. *Las mitologías...* op., cit, p.12.

¹⁹⁸ Ídem.

presidente con la calificación más baja de todo el legado priísta de antaño. Carlos Salinas de Gortari por ejemplo terminó su mandato con 80 por ciento de asentimiento ciudadano.

APROBACIÓN EN LA RECTA FINAL

Esta es la aprobación del quinto año de los últimos cinco presidentes de México, de acuerdo con datos de Consulta Mitofsky.



Fuente: Encuesta aprobación de gobierno de Consulta Mitofsky.

Fuente *Expansión*¹⁹⁹

Por otro lado, la encuesta nacional del *Grupo Reforma* hacia final del sexenio dio a conocer que más del 60 por ciento de la población percibía un deterioro en la seguridad pública y la economía del país, mientras que cerca del 70 por ciento considera que la pobreza y la violencia han aumentado en el último año.²⁰⁰ Dicha percepción coincidió con un incremento en la desaprobación tanto de ciudadanos como líderes al trabajo del expresidente Enrique Peña Nieto en todos los rubros de su gestión, particularmente educación y seguridad. La tasa de rechazo a su gestión es la más alta registrada desde que se comenzó a medir en 1995.²⁰¹

¹⁹⁹ Gráfico tomado de: “En la recta final de su gobierno, sólo 1 de cada 4 mexicanos aprueba a Peña”. *Expansión Política*. 1 de diciembre de 2017. <https://politica.expansion.mx/politica/2017/12/01/en-la-recta-final-de-su-gobierno-solo-1-de-cada-4-mexicanos-aprueba-a-pena> [Última fecha de consulta 1 de junio de 2019].

²⁰⁰ Véase “Enrique Peña Nieto, el presidente reprobado: encuestas” *Metapolítica*. 1 de diciembre de 2016. <https://metapolitica.mx/2016/12/01/enrique-pena-nieto-el-presidente-reprobado-encuestas/> [Última fecha de consulta 1 de junio de 2019].

²⁰¹ Loc., cit.



Fuente Grupo Reforma²⁰²

Al final de su mandato, Enrique Peña Nieto acumuló un hartazgo ciudadano fincado en la corrupción, calificaciones de 3.9, según mediciones de *Grupo Reforma*, confirman que las teorías en materia de comunicación de autores como Riorda, Canel, Ávila, Bélanger, Gosselin ofrecen al campo del ejercicio de gobierno una base sólida para construir un proyecto político acertado o errado, según exista un manejo oportuno de la comunicación gubernamental.

La forma en que se gestionó la propaganda gubernamental del expresidente Enrique Peña Nieto confirma que “el control de enunciación del mensaje, la cantidad de medios a favor o el espectáculo como seducción no son suficientes para ganar el poder, conquistar el mercado de la opinión pública y dominar el relato de la hegemonía política”,²⁰³ Riorda afirma categórico que, además, “para ganar el amor del pueblo hay que respetar las libertades”.²⁰⁴

En tiempos de crisis en el ejercicio de gobierno, cuando los niveles de aprobación demuestran un descontento ciudadano no sólo para con el gobierno sino de las políticas públicas implementadas, la *comunicación política* no sólo consiste en hacer-informar, o en seducir-publicitar, se refiere a “toda una nueva forma de construcción del relato de la hegemonía política y nuevas estrategias para ganar el mercado de la opinión pública que pasa por los modelos de nación y los proyectos

²⁰² Loc., cit.

²⁰³ Rincón Omar, Riorda Mario. Las mitologías... op., cit, p.12.

²⁰⁴ Ídem.

políticos”.²⁰⁵ Hoy la comunicación es un asunto de “ciudadanías más que de propaganda y medios”.²⁰⁶

3.3 Rafael Moreno Valle 2011-2017

Ostentación para el camino hacia nuevos escaños de poder

En la obra *Comunicación Gubernamental en acción. Narrativas presidenciales y mitos de gobierno*, Omar Rincón y Mario Riorda abordan el tema del ejercicio de gobierno desde la perspectiva de la construcción simbólica de un *mito*, y afirman que la importancia de un gobierno está “en su relato, en su vivencia del poder; y es ese mito el que se cuenta, legitima, ritualiza y sacraliza; no en el poder de los medios”.²⁰⁷

En las entidades del país ocurre lo contrario, la importancia que se le da a la relación medios gobierno es tal que se destinan cuantiosos recursos para conceptos de publicidad oficial, incluso más allá de lo originalmente presupuestado en los congresos de los estados.

En 2015, el gasto en publicidad oficial de las entidades federativas fue de 11 mil 895 mdp.²⁰⁸ El gasto ejercido total de 30 estados fue el doble del gasto aprobado en 2015. Todas las entidades federativas (excepto Yucatán y Tlaxcala), continuaron gastando más de lo aprobado en publicidad oficial, es decir, hubo un incremento del 93.7% en relación con lo asignado en sus presupuestos locales (6 mil 141 mdp). El poder ejecutivo es el que más recursos ejerce en publicidad oficial. El 70% del gasto (8 mil 055mdp), de la publicidad oficial en los estados lo ejerce el poder ejecutivo.²⁰⁹

²⁰⁵ Ibid., p, 14.

²⁰⁶ Ídem.

²⁰⁷ Ídem.

²⁰⁸ Fundar, Centro de Análisis e Investigación. “Gastos en publicidad oficial en las entidades federativas durante 2015”, p. 4. Estudio disponible en: <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/GastosPublicidadOficialEstados2015.pdf> [Última fecha de consulta 24 de mayo de 2019].

²⁰⁹ Loc., cit., p. 3.

Ilustración 9 Presupuesto aprobado y ejercido en publicidad oficial en las entidades federativas en 2015.
Cifras en millones de pesos.

Entidades federativas	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejercido	Variación % entre ejercido y aprobado
Guerrero	N/E	N/E	N/E
Nuevo León	N/E	N/E	N/E
Zacatecas	40.5	318.7	687%
Michoacán	19.8	147.6	647%
Hidalgo	98.6	706.3	616%
Chiapas	84.8	433.5	411%
Veracruz	109.2	419.4	284%
Baja California Sur	20.9	75.0	258%
Sonora	122.8	437.6	256%
Tamaulipas	298.5	1,033.8	246%
Sinaloa	54.8	185.5	238%
Jalisco	149.6	480.6	221%
Morelos	138.4	351.0	154%
Colima	14.4	36.5	153%
Quintana Roo	456.6	1,149.6	152%
Tabasco	165.2	413.3	150%
Chihuahua	444.1	996.1	124%
Querétaro	132.6	243.9	84%
Campeche	255.3	430.6	69%
Nayarit	73.5	123.5	68%
Ciudad de México	455.1	618.6	36%
Guanajuato	395.0	513.0	30%
Durango	163.5	197.9	21%
Puebla	185.7	217.7	17%
Oaxaca	298.1	333.1	12%
Baja California	190.2	209.0	10%
Aguascalientes	161.8	174.4	8%
San Luis Potosí	109.5	114.7	5%
Estado de México	177.1	182.6	3%
Coahuila	968.7	995.9	3%
Yucatán	307.7	308.8	0%
Tlaxcala	48.7	46.3	-5%
TOTAL	6,140.9	11,894.6	94%

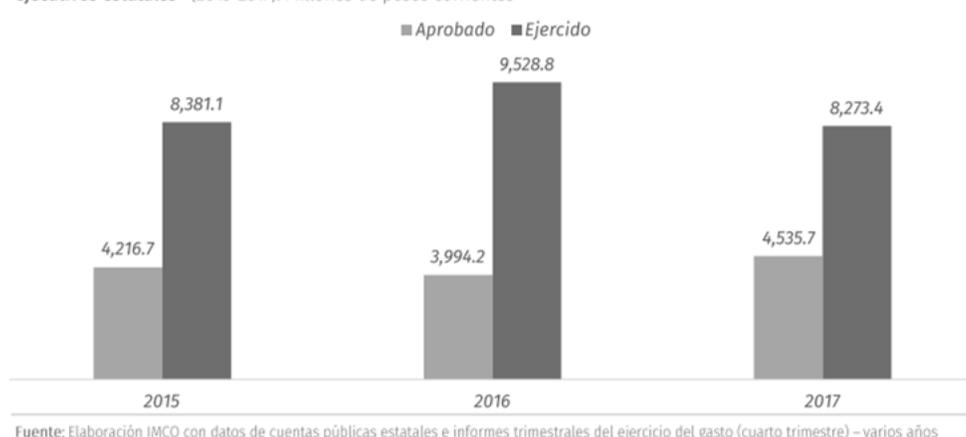
Fuente: Fundar, Centro de Análisis e investigación.

De acuerdo con el análisis *Presupuestos estatales: simulación y discrecionalidad*, realizado por el Instituto Mexicano de Competitividad (IMCO) a partir de la revisión de los informes de Cuenta Pública de cada entidad entre 2015 y 2017, diferentes entidades gastaron más de lo presupuestado en el rubro de publicidad oficial, entre 70 % y hasta 423 % más de lo aprobado por los congresos estatales.²¹⁰

Y aunque el IMCO aclara que la variación en el gasto no significa un acto de corrupción, sí demuestra una mala planeación presupuestaria. En este caso, se trata además de un rubro que no debería tener variaciones, pues desde la conformación del presupuesto se puede prever las campañas publicitarias y la distribución de la publicidad oficial a los medios de comunicación durante el año.

De 2015 a 2017 los 32 poderes ejecutivos estatales gastaron en servicios de comunicación social y publicidad un total acumulado de 26 mil 354 mdp.²¹¹ Sólo en 2017 las distintas administraciones estatales destinaron 8,273.4 mdp al pago de publicidad oficial.²¹² El informe concluye que los gobiernos estatales terminaron ejerciendo montos considerablemente mayores a los que sus congresos locales aprobaron inicialmente.

Gráfica 33. Montos aprobados y ejercidos por concepto de servicios de comunicación social y publicidad de los poderes ejecutivos estatales²¹ (2015-2017). Millones de pesos corrientes



Fuente: IMCO

²¹⁰ Díaz Pérez, Diego; García Pérez, Carolina. “¿Austeridad estatal? Análisis de las variaciones del gasto administrativo estatal (2015-2017)”. *Índice de información del Ejercicio del Gasto*. Instituto Mexicano para la Competitividad. Disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/EXTRACTO_AUSTERIDAD_IIEG2018_FINAL_8Oct18.pdf [Última fecha de consulta: 1 de junio de 2019].

²¹¹ *Ibid.*, p. 69.

²¹² *Ibid.*, p. 70.

Cada año, los funcionarios públicos federales, estatales y municipales deben presentar un informe de labores, en aras de la transparencia y ejercicio de rendición de cuentas a la ciudadanía de todo cargo de gobierno que represente el uso de recursos públicos.

Constituye un acto obligatorio según la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) la cual establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 242... Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral”.²¹³

En el terreno estatal y respecto al caso concreto de Rafael Moreno Valle, respecto a los informes de gobierno, la Constitución del Estado de Puebla dicta lo siguiente:

ARTICULO 53.- El Gobernador asistirá a la apertura del primer período de sesiones ordinarias de cada año y presentará un informe por escrito, respecto a la administración pública. Dicho informe será contestado por el presidente del Congreso.²¹⁴

En el marco de sus informes de gobierno, el exgobernador recurrió a diversas prácticas de promoción personal vía la publicidad oficial y las extendió en cine, radio y televisión en 26 estados de la república.

²¹³ _____, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Artículo 242, párrafo 5.

²¹⁴ _____, Constitución política del estado libre y soberano de Puebla. Artículo 53.

De acuerdo con el portal Expansión el gobierno de Puebla gastó en todo el sexenio una suma de 809.6 millones de pesos en comunicación social y publicidad de acciones de gobierno, un promedio de 369,406 pesos al día,²¹⁵ de acuerdo con información entregada vía transparencia, por *Puebla Comunicaciones*, organismo que se encarga de la publicidad oficial del gobierno estatal.

Sin embargo, una investigación más exhaustiva por parte del periodista Ernesto Aroche, y sustentada en el reporte de la Cuenta Pública del sexenio, encontró que en total se gastaron al menos mil 232 millones de pesos.²¹⁶

Ilustración 10 Gasto en publicidad oficial gobierno de Puebla 2011-2016²¹⁷

Año	Presupuesto aprobado*	Presupuesto ejercido**	Gasto devengado***
2011	\$180,000,000.00	\$180,058,090.05	\$199,700,000
2012	\$126,000,000.00	\$125,988,060.49	\$124,300,000
2013	\$126,000,000.00	\$125,996,799.71	\$41,400,000
2014	\$126,000,000.00	\$125,961,100.00	\$330,196,400
2015	\$126,000,000.00	\$125,985,674.92	\$261,861,100
2016	\$126,000,000.00	\$125,707,586.24	\$275,272,400
Total	\$810,000,000.00	\$809,697,311.41	\$1,232,729,900

*Ley de Egresos de los años respectivos

**Datos proporcionados por Puebla Comunicaciones a la solicitud que presentó la reportera Elvia Cruz, folio 00011717, de fecha 8 de enero de 2017 y respondida el 21 de febrero de 2017

***Información de las cuentas públicas de la partida de gasto 3600, incluye todo el Poder Ejecutivo y los organismos paraestatales, entre ellos Puebla Comunicación, Cecap y Capcee

Fuente: *Ladobe.com.mx*

El periodista documentó que tan solo en 2014 el que gasto publicitario de Rafael Moreno Valle se disparó: “la cuenta pública reporta un total de 330 millones de

²¹⁵ Véase “En seis años, Moreno Valle destinó 809 mdp para promover sus acciones”. *Expansión*. 23 de marzo de 2017. Disponible en: <https://expansion.mx/politica/2017/03/21/en-seis-anos-moreno-valle-destino-809-mdp-para-promover-sus-acciones> [Última fecha de consulta 1 de junio de 2019].

²¹⁶ Aroche, Ernesto. “Fueron \$1,232 millones y no \$809 los que gastó Moreno Valle en publicidad oficial”. *Ladobe Portal de Noticias*. 26 de abril de 2017. Disponible en: <https://ladobe.com.mx/2017/04/fueron-1232-millones-no-809-los-gasto-moreno-valle-publicidad-oficial/> [Última fecha de consulta 29 de mayo de 2019].

²¹⁷ Loc., cit.

pesos erogados, lo cual significa un promedio de 904 mil pesos diarios”.²¹⁸ Para 2016 el mandatario habría destinado un monto de 275 mdp, muy por encima de los 126 mdp que se presupuestaron, es decir, 118% más de lo autorizado por el congreso local.²¹⁹ En este año Moreno Valle se dedicó a exhibir por todo el país en anuncios espectaculares, spots en cines y anuncios en portadas de revistas su imagen al frente del estado de Puebla.



²¹⁸ Loc., cit.

²¹⁹ Loc., cit.



Ilustración 11 Espectacular en la Ciudad de México. Fotografía tomada de SinEmbargo.



*Ilustración 12 Espectacular del Gobernador de Puebla en una de las estaciones del Metro de la Ciudad de México.
Foto: Crisanto Rodríguez, SinEmbargo*

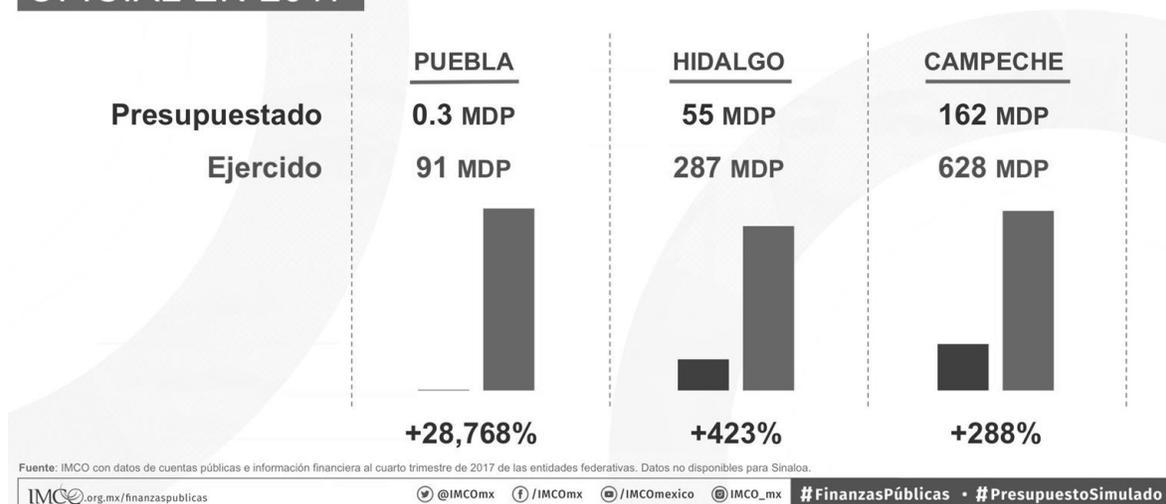
3.3.1 2017 el “nuevo presidenciable”

La intensificación de la promoción del exgobernador Rafael Moreno valle se dio luego de que el 22 de septiembre de ese año, en cadena nacional, el gobernador poblano se destapó para buscar la candidatura presidencial de su partido, una vez que dejara su cargo.

El Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) registró que en 2017 la cantidad de presupuesto ejercido vs el presupuestado se elevó en 28,768%, es decir, de 0.3 millones que se aprobaron por el congreso local, Moreno Valle ejerció en total 91 mdp.²²⁰

²²⁰ Díaz Pérez, Diego; García Pérez, Carolina. “¿Austeridad estatal?... loc., cit., p. 71.

ENTIDADES CON MAYOR VARIACIÓN EN PUBLICIDAD OFICIAL EN 2017



Fuente IMCO

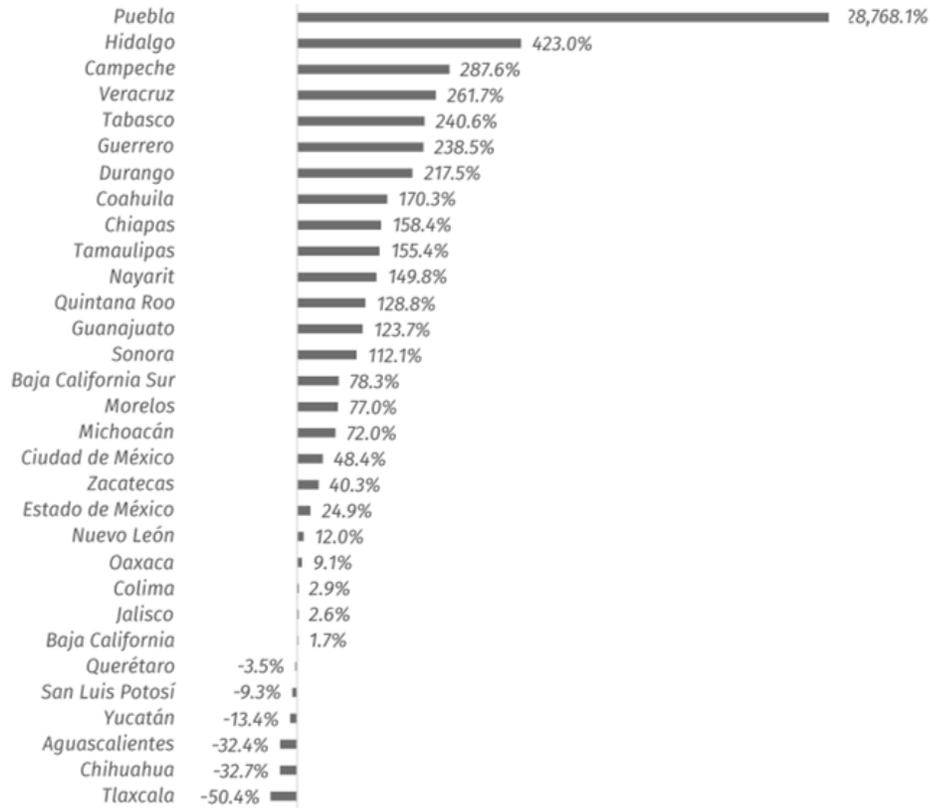
Ante tal situación el Instituto Nacional Electoral (INE) realizó una solicitud para abrir el secreto bancario y fiduciario a fin de “corroborar si el gobierno de Puebla destinó recursos públicos para promover la imagen del gobernador Rafael Moreno Valle”.²²¹ Ciro Murayama Rendón, consejero del organismo electoral puntualizó que el secreto bancario protege información de depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones de crédito, mientras que el secreto fiduciario abarca fideicomisos privados y toda la información del patrimonio de estas figuras; y que se tomaba esta medida con la finalidad impedir que se destinen recursos del erario para apuntalar un proyecto político.²²² No obstante, Rafael Moreno Valle se inconformó contra tal determinación e interpuso un recurso de revisión ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) el cual fue aceptado por el organismo en ese mismo periodo.²²³

²²¹ Véase: “Pide INE abrir secreto bancario para indagar promoción de RMV”. *E-Consulta*. 8 de diciembre de 2016. Disponible en: <https://www.e-consulta.com/nota/2016-12-08/gobierno/pide-ine-abrir-secreto-bancario-para-indagar-promocion-de-rmv> [Última fecha de consulta 1 de junio de 2019].

²²² Loc., cit.

²²³ Loc., cit.

Gráfica 34. Variación porcentual entre el monto aprobado y ejercido por concepto de comunicación social y publicidad en 2017



Fuente: Elaboración IMCO con datos de cuentas públicas estatales e informes trimestrales del ejercicio del gasto (cuarto trimestre) 2017.

Fuente IMCO

Esta última sanción se suma a otras 4 resoluciones del INE en contra de la propaganda del mandatario poblano. La primera fue en febrero de 2012 cuando lo sancionaron por gastar 14 millones de pesos en publicidad en estaciones de radio y cineminutos en todo el país para promocionar el Primer Informe de labores de Rafael Moreno Valle, en total fueron 3 mil 266 spots reproducidos en 164 complejos cinematográficos en todo el territorio nacional.²²⁴

Dos años después, en enero de 2014 el entonces IFE, aplicó una nueva sanción por la promoción del Tercer Informe de Gobierno en las vallas electrónicas de los estadios, durante partidos de futbol que se transmitían en televisión abierta.²²⁵

²²⁴ Artículo 19 y Fundar. *Libertad de expresión en venta...* op., cit, p. 49.

²²⁵ *Ibid.*, p. 50.

Al año siguiente, en enero de 2015, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE decidió el retiro cautelar de spots del PAN en los que aparecía Moreno Valle difundiendo los logros de gobiernos panistas, por considerarlos como actos de promoción personalizada.²²⁶

En enero de 2016 el INE ordenó el retiro de la promoción de la revista *Vértigo* porque constituía la promoción personalizada de un servidor público, además podría provocar inequidad en los procesos comiciales que se realizaron en Puebla y 12 estados más.²²⁷ Esta última medida anunciada en contra de la propaganda de Moreno Valle aplicaba para espectaculares, transporte público, la propia edición de la revista y hasta para el portal de internet.

Lo anterior porque, a decir de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, “dicha publicidad puede constituir una posible propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada del mandatario estatal, que tienden a posicionarlo ante la ciudadanía de cara al Proceso Electoral Federal de 2018”.²²⁸

En sesión extraordinaria urgente, las Consejeras Electorales Adriana Favela, Pamela San Martín y el Consejero Electoral José Roberto Ruiz, aprobaron por unanimidad las medidas cautelares y ordenaron que en un plazo menor a las 12 horas –contadas a partir de la notificación- se cancelara y suspendiera la difusión de dicha publicidad.

“El consejero Ruiz Saldaña explicó: en el caso concreto de este servidor público ya son muchos los asuntos de promoción estratégica, de posicionamiento ante la sociedad, que nos deberían de llevar a dictar una tutela preventiva [...] que tenga ya cuidado de no estar en una continua sistematicidad de promoción de su imagen que podría afectar la contienda electoral en el 2018”.²²⁹

Las sanciones en realidad se redujeron en todo momento a recomendaciones, como observamos, la autoridad electoral únicamente está facultada para ordenar el retiro

²²⁶ Ídem.

²²⁷ De la Fuente, Ana J. “Ordena INE bajar propaganda de RMV; mantiene los spots de Ricardo Anaya”. *Intolerancia* (Diario con sede en Puebla). 30 de octubre de 2016. Disponible en: <https://intoleranciadiario.com/articles/2016/10/31/149278-ordena-ine-bajar-propaganda-de-rmv-mantiene-los-spots-de-ricardo-anaya.html> [Última fecha de consulta: 1 de junio de 2019].

²²⁸ Loc., cit.

²²⁹ Loc., cit.

de la propaganda que considere con intenciones de promoción personalizada y, en todo caso, emitir recomendaciones privadas; ello por tratarse de mensajes que pueden influir en contiendas electorales, pero nada más.

La norma constitucional señala que en caso de violaciones a la ley de este tipo el mando inmediato superior en jerarquía es quien es el encargado de emitir una sanción específica, en el caso de los gobernadores de las entidades federativas, el encargado sería el congreso estatal quien está facultado para resolver estos casos, no obstante, ocurre que más allá del respeto irrestricto a la ley, se valen de prácticas políticas tales como mayorías legislativas partidarias a fines al gobernador, y aun cuando se presente una queja en su contra, habrá un respaldo político a su figura, desechando cualquier intento de sanción en su contra.

Por ejemplo, después de que el Instituto Nacional Electoral (Antes IFE) verificara que efectivamente el ex gobernador de Puebla incurriera en actos de promoción personalizada, planteó en una resolución CG280/2012 la necesidad de iniciar “un juicio de reproche en su contra dado que la promoción personalizada que se configura es inherente a su persona”²³⁰. Su resolución concluía, sin embargo, que el Congreso local era la única instancia facultada para establecer un juicio del tipo referido.

La respuesta del entonces presidente de la Comisión de Gobernación, Gerardo Mejía fue que la anterior legislatura desechó el caso, debido a que “el Poder Legislativo se [encontraba] imposibilitado para sancionar al gobernador Rafael Moreno Valle Rosas o al director de Comunicación Social, Sergio Ramírez Robles, por violar la Constitución del país en la difusión del primer informe de labores”.²³¹

3.4 Enrique Serrano Escobar 2013-2015

Antagonismo partidario para permanecer en la escena política

Dice Luciano Elizalde que en la propaganda gubernamental uno de los más razonables argumentos de su uso es que “la comunicación gubernamental

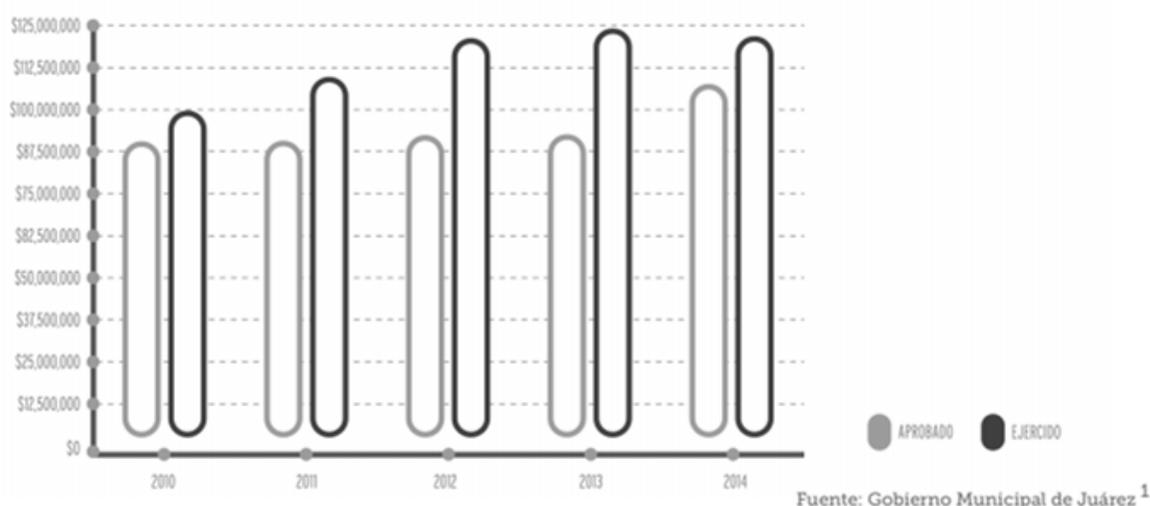
²³⁰ Artículo 19 y FUNDAR. *Libertad de Expresión en Venta...* op, cit., p. 49.

²³¹ Ibid., p. 51.

representa una tendencia de democratización, pues a todos les llegan los asuntos que les conciernen”.²³² Bajo esta premisa fundamental los gobiernos confunden informar con promocionar y otorgan amplias sumas de recursos públicos a los medios de comunicación para difundir sus “logros y/o programas de gobierno”.

En el plano municipal también se dan casos de promoción personalizada, de acuerdo con datos oficiales del gobierno municipal de Ciudad Juárez, Chihuahua, con Enrique Serrano Escobar al frente, entre 2013 y 2015, excedió el gasto en publicidad oficial de manera importante con respecto al gasto presupuestado. En este periodo se calcula que sobrepasó los 100 millones de pesos.²³³

GRÁFICA 4.1 PRESUPUESTO APROBADO VS EJERCIDO EN PUBLICIDAD OFICIAL DEL MUNICIPIO DE CIUDAD JUÁREZ



Fuente Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

Enrique Serrano Escobar con una trayectoria política como diputado local y diputado federal y, en ese momento, como alcalde de la capital, tenía un objetivo muy claro: contender y ganar la gobernatura de la entidad. Para ello se valió de diversos recursos de propaganda gubernamental que derivaron en promoción personalizada para posicionar su imagen con miras a los comicios que se darían en 2016.

²³² Elizalde, Luciano y Mario Riorda (eds.), *Comunicación gubernamental 360...* op, cit., p.. 80.

²³³ Artículo 19 y Fundar. *Libertad de expresión en venta...* op., cit, p. 45.

Según un estudio sobre compras públicas presentado por *Ciudadanos por una Mejor Administración Pública (CIMAP)*, en el periodo enero-junio de 2014, el 47.7% de las compras públicas del ayuntamiento se realizaron para Comunicación Social.²³⁴

La creciente problemática en esta materia en el ámbito de este municipio llevó a que la organización haya investigado los contratos de publicidad oficial correspondientes a 2014. En la campaña de la organización *Plan Estratégico de Juárez*, denominada “El costo de la vanidad”, se presentaron datos relativos a contratos de publicidad a diversos medios de comunicación en la localidad.²³⁵

Pero al revisar los contratos para el año 2014 del municipio con los medios, encontraron que un porcentaje de estos gastos, destinado a sitios web, no reciben actualizaciones continuas o en su defecto no existen.²³⁶ Al menos de 6 sitios no se encontró registro y aun así recibieron contratos por concepto de publicidad en línea durante 2014. La mayoría de estos sitios no recibió renovación contractual para 2015, a excepción de dos sitios en particular; *920noticias.net* y *notienfoque.com*.²³⁷

Estas empresas recibieron en 2014 contratos por 139 mil pesos y 97 mil pesos respectivamente y los ratificaron en 2015, aun cuando se constató y certificó ante notario público la inexistencia de ambos portales.²³⁸

Acto seguido, el 4 de marzo de 2015, el Comité de Información del Gobierno municipal celebró una sesión extraordinaria para clasificar como información reservada los montos de los contratos de comunicación social.²³⁹

3.4.1 Falso antagonismo, gubernatura en discordia

El gobierno de Cesar Duarte Jáquez llegaba a su término con diversas controversias de corrupción y en medio de una deuda de más de 43 mil millones de pesos, no obstante, Enrique Serrano buscó alejarse de la imagen negativa de Duarte y

²³⁴ Ibid., p, 46.

²³⁵ Fernández Iturriza, Miguel. *Informe Ciudadano 2015*. Plan Estratégico Juárez A.C. p. 36. Disponible en: <https://planjuarez.org/documentos/informe-ciudadano-2015/> [Última fecha de consulta 19 de junio de 2019].

²³⁶ Ídem.

²³⁷ Ibid., p, 37.

²³⁸ Ibid., p, 38.

²³⁹ Ibid., p, 39.

mostrase como un candidato diferente a pesar de provenir del mismo partido político: “yo tengo una carrera propia que inicié antes de los 18 años en la política, me considero un servidor público de profesión y no comparto nada más con él”.²⁴⁰

Este falso antagonismo con el gobierno saliente se reforzó a medida que avanzaba la campaña y buscaba en todo momento exaltar sus virtudes y trayectoria y minimizar la cercanía de su relación:

“No soy un improvisado, ni soy herencia o copia de nadie, tengo una carrera propia, tengo acreditada mi carrera política y administrativa desde muy temprana época, desde que salí de la universidad empecé a trabajar en el gobierno Federal durante 9 años; fui oficial mayor y diputado local y federal y por último presidente municipal y como gobernador daré mi mejor esfuerzo para el desarrollo de Chihuahua”.²⁴¹

Dicha estrategia parecía funcionar, a finales de mayo de 2016, el exalcalde de Juárez se perfilaba como el favorito para ocupar la gubernatura de la entidad. Las encuestas lo ubicaban en la primera posición donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ganaría la elección de gobernador con el 44% de la intención del voto, por encima del candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Javier Corral, quien se ubicaba en la segunda posición con 35.6%.²⁴²

Sin embargo, Enrique Serrano perdió la elección del 5 de junio de 2016 frente al candidato Javier Corral Jurado por un amplio margen, y pese a que horas después de que la tendencia del Programa de Resultados Preliminares no le dieron la ventaja se auto declaró ganador de la elección. Luego de ello y al finalizar el cómputo electoral, Serrano fue derrotado con una diferencia de más de 100 mil

²⁴⁰ Véase: “La imagen de Duarte me afecta, pero voy a ganar: Enrique Serrano Escobar”. *Milenio*. 18 de mayo de 2016. <https://www.milenio.com/politica/imagen-duarte-afecta-ganar-enrique-serrano-escobar> [Última fecha de consulta 1 de junio de 2019].

²⁴¹ Véase: “No soy herencia de nadie: Enrique Serrano Escobar”. *Hoy el periódico joven*. Disponible en: <http://www.juarezhoy.com.mx/index.php/juarez/item/546-no-soy-herencia-de-nadie-enrique-serrano-escobar> [Última fecha de consulta 1 de junio de 2019].

²⁴² Véase: “El PRI, con ventaja en Chihuahua para la elección de gobernador: encuesta”. *Expansión*. 25 de mayo de 2016. Disponible en: <https://expansion.mx/politica/2016/05/25/el-pri-con-ventaja-en-chihuahua-para-la-eleccion-de-gobernador-encuesta> [Última fecha de consulta: 1 de junio de 2019].

votos, siendo así Serrano el segundo priísta en perder la gubernatura del estado en la historia.

Serrano no previó que, si pretendía sustentar su aspiración en la gestión que realizó como mandatario al frente de Ciudad Juárez, debía evitar caer en egocentrismos y generar una comunicación sustentada y anclada en las partes que formaron su gobierno²⁴³ para que no se perdiera de vista su imagen, no obstante, ocurrió que siempre se definió en comparación con la imagen negativa del gobernador saliente, poniendo en segundo plano su paso por la alcaldía.

3.5 El ciclo largo de la política.

Raymundo Rivapalacio señala que frecuentemente se emplea el ejemplo de México para ilustrar cómo un gobierno ha "institucionalizado" en forma legal el manejo de los medios de comunicación a través de una red sutil de intervención.

Afirma que: "México es una nación que no se caracteriza por gozar de "libertad de prensa", o por censurar, sino por una estricta "orientación de los medios",²⁴⁴ al grado casi de "institucionalizar la práctica de comprometer a los medios mediante el soborno indirecto, al inscribir a periodistas en la nómina del gobierno y por usar su considerable poder sobre el sector económico para bloquear inserciones pagadas a los medios críticos".²⁴⁵

En este sentido es vigente la afirmación de Elizalde y Riorda al considerar que la comunicación política debe apuntar "a sostener al gobierno a través de un proyecto general de gobierno" y éste necesita dar cuenta del rumbo de la política general de gobierno que permita a los ciudadanos, vislumbrar el futuro deseado, y "debe estar en un horizonte creíble para que pueda convertirse en mito de gobierno".²⁴⁶

²⁴³ Elizalde, Luciano y Mario Riorda (eds.), *Comunicación gubernamental... op.*, cit, p. 78.

²⁴⁴ Riva Palacio, Raymundo. "La prensa en México. Una aproximación crítica". *Comunicación y Sociedad* (DECSU, Universidad de Guadalajara) núm. 25-26, septiembre 1995-abril 1996, p. 5

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 6

²⁴⁶ Elizalde, Luciano y Mario Riorda (eds.), *Comunicación gubernamental... op.*, cit, p. 75.

Es cierto que los periódicos nunca avisan a sus lectores que lo que leen es publicidad pagada. Tal vez los lectores creen que están leyendo noticias cuando, de hecho, no lo son.²⁴⁷ De ahí la necesidad urgente de una regulación sustentada en la diferencia de los conceptos, de cuando estamos frente a *propaganda gubernamental* y cuando se trata de *publicidad oficial*. Como se explicó a lo largo del capítulo, la ambigüedad de la norma permite que el gobierno y los políticos, paguen al creciente número de empresas en medios de comunicación de todo tipo para que publiquen ciertos mensajes bajo el disfraz de información noticiosa. Así, como se demostró con el caso de Rafael Moreno Valle o Enrique Serrano Escobar, los políticos del régimen pueden comprar casi todo lo que quieren.

Rivapalacio considera que esta es la razón por la cual el gobierno utiliza muy frecuentemente esta práctica, la cual radica en “la necesidad de crear realidades políticas y desdibujar la realidad cotidiana, de emplear la propaganda no sólo como una forma de manipulación, sino con el propósito de crear una respuesta de aquellas personas que reciben ese compacto informativo”.²⁴⁸

Mario Riorda es categórico al afirmar que “la comunicación no es un vacío ni una mera burbuja demagógica”,²⁴⁹ sino que comunicar es en parte fundar la realidad tal cual es, haciéndola propia, modificándola. El trabajo del gobierno desde la perspectiva de la comunicación consiste entonces en conseguir que su mensaje “se perciba como realidad y su estrategia sea la elección de las palabras con las que argumenta para su defensa y causa”.²⁵⁰

En los tres caos expuestos en los tres diferentes órdenes de gobierno se muestra como existen mensajes cargados de abuso de centralidad gubernamental no inclusivos para la ciudadanía, los cuales, afirma Elizalde, “son útiles sólo para los gestores, deformados en la contextualización, con un exacerbado egocentrismo que los motiva”,²⁵¹ Y en aras de tal egocentrismo se deja de lado el espíritu plasmado en la ley, donde se establece que la propaganda gubernamental debe

²⁴⁷ Riva Palacio, Raymundo, op., cit, p. 7.

²⁴⁸ Ibid., p. 8.

²⁴⁹ Elizalde, Luciano y Mario Riorda (eds.), *Comunicación gubernamental... op., cit, p. 78.*

²⁵⁰ Ídem.

²⁵¹ Ibid., p. 88.

tener el propósito fundamental de informar. Al encontrarse la comunicación fuera del perímetro de la ciudadanía, en el intento de construir consenso, destaca Elizalde, “lo hacen a costa de generar una ciudadanía explícitamente pasiva”,²⁵²

Como se describió en el capítulo, los gobiernos en México han hecho un uso indiscriminado de recursos federales para esos propósitos, ha prevalecido la promoción personalizada por encima de la propaganda gubernamental dirigida a informar sobre las condiciones para determinadas políticas públicas, las fechas de vencimiento de los impuestos, requisitos para retirar un subsidio, especificaciones para la recolección de residuos, asesoramiento para vacunación infantil, entre otras.

Hoy la falta de una regulación clara sobre el uso de publicidad o propaganda gubernamental dejan vacíos sobre la configuración de la política general de gobierno y la capacidad argumentativa que hay detrás de esa política.

Es cierto que el presidente de la República es un servidor público que tiene la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos y no influir en las contiendas electorales a efecto de preservar la equidad. Sin embargo, la investidura le genera una especie de *bonus*, y aunque la solución no puede ser amordazar al presidente, deben existir medidas de compensación para que otras voces puedan tener visibilidad y contrarrestar el efecto de ese *bonus* presidencial.

En el capítulo anterior se dio cuenta de las controversias en las que se ha visto obligado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación TEPJF a entrar en discusiones sobre si una manifestación pública del presidente de la república constituye, “rendición de cuentas” o bien, se trata de “poner de manifiesto beneficios, logros o mejoras” de las medidas del gobierno.

La legislación actual en propaganda gubernamental pone en disyuntiva su interpretación y deja en un terreno de imprecisión la aplicación en la definición de los ejercicios de gobierno, lo que pone en evidencia lo inadecuado del marco legal aplicable.

Ni en la Constitución Política o en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, ni en la recientemente aprobada Ley General de Comunicación Social está previsto un catálogo de sanciones a imponer al presidente de la república por

²⁵² Ídem.

violación directa a la prohibición de difundir propaganda gubernamental en tiempo prohibido. En tanto, no es factible imponer una sanción que no está prevista en la ley, ni imponerle una de las existentes por simple analogía o mayoría de razón dado que con ello podría estar vulnerando su seguridad jurídica.

Esa delgada línea ha permitido tales desvíos éticos desde el gobierno, como el uso discrecional de recursos públicos, los cuales, subraya Riorda, son potencialmente peligrosos desde la comunicación gubernamental,²⁵³ ya que ello permite que muchos de los políticos hayan pasado a vivir en campaña permanente y aceptar el ciclo largo de la política.²⁵⁴

²⁵³ Ibid., p. 93.

²⁵⁴ Ibid., p. 94.

Conclusiones.

Esta investigación se realizó teniendo como eje tres aspectos sobre la propaganda gubernamental en México. Primero, una explicación teórico conceptual vista desde el campo de la comunicación política; segundo, el camino recorrido en la materia que ha experimentado la legislación mexicana, y, tercero, los casos que sirven para ejemplificar cómo se ha utilizado en la práctica y porqué la regulación necesaria.

La aproximación conceptual planteada en el primer capítulo permitió explicar las diferentes acepciones que se le da a los mensajes difundidos por los gobiernos en el ejercicio del poder, para aterrizar en varios tipos de comunicación que se entienden en la legislación casi de la misma forma, siendo que existen objetivos específicos que las definen y colocan en un campo de acción concreto.

Dichos conceptos permitieron diferenciar los tipos de comunicación que se observan en el gobierno e identificar sus diferencias. Cuando se habla de *propaganda política* se trata de los mensajes emitidos durante los procesos electorales por parte de los candidatos a un puesto de elección popular. Si nos referimos a *comunicación gubernamental* entendemos la estrategia planteada desde el gobierno para garantizar gobernabilidad, y que ello le genere un amplio consenso ante la opinión pública. Si se dice *publicidad oficial* se entiende la compraventa de espacios por parte de los medios de comunicación y los gobiernos con la finalidad de obtener un beneficio económico por ello. Cuando se habla de *comunicación de la administración pública* concebimos un proceso comunicativo amplio que involucra el plano nacional e internacional donde se desarrolla el gobierno; y pretende dar legitimidad a todas las instituciones que convergen al interior de él. Finalmente, al hablar de *propaganda gubernamental* se refiere en sentido estricto a los mensajes emitidos por los gobiernos en el ejercicio del poder, con el objetivo de informar a los gobernados respecto de las acciones que se llevan a cabo durante la gestión de gobierno.

Este marco conceptual sirvió para identificar posteriormente, en el segundo capítulo, dos aspectos esenciales de la legislación en la materia. Primero, desde la redacción del artículo 134 constitucional se observa una confusión entre los

conceptos, pues está redactado de tal forma que no permite vislumbrar un panorama de acción amplio por parte del gobierno más allá del concepto primario de *propaganda*, el cual, al respecto enuncia: “...*La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos...*”, es decir, se refiere a los mensajes emitidos, no como un campo de acción construido desde los gobiernos para generar consenso (comunicación gubernamental), sino que reduce sus acciones a modalidades, vistas, en la práctica (caso Enrique Peña Nieto, Rafael Moreno Valle y Enrique Serrano) como herramientas de propaganda y publicidad tales como: spots de televisión y cine; así como inserciones pagadas en portadas de revistas, medios impresos y radiofónicos, entre otros.

Segundo, cuando se llevó a cabo la discusión sobre la ley reglamentaria de este artículo, el debate debía centrarse en términos de *propaganda*, por estar redactado de esa forma. Así lo puntualizaron algunas de las iniciativas de ley que se presentaron en torno al tema en los periodos transcurridos entre 2012 y 2018; no obstante, a pesar de lo señalado, se terminó por aprobar la Ley General de Comunicación Social la cual dejó a la deriva varios postulados en términos de *propaganda gubernamental* y demandas sobre *publicidad oficial* tanto de legisladores, organizaciones de la sociedad civil como de académicos al considerarla insuficiente para regular las prácticas de promoción personalizada de los gobernantes.

Esta nueva ley marca una inconsistencia en el uso de los conceptos que se refieren a temas de *comunicación*; pues como se explicó en el primer apartado, las acciones y mensajes que se ejecutan desde los gobiernos, tanto a nivel federal, estatal y municipal son tipos de comunicación diferentes, los cuales, si bien cumplen con características similares y convergen en el actuar diario, tienen objetivos específicos dentro del campo de la comunicación política. Por lo que entender cada uno resulta fundamental al momento de construir una legislación para no dejar espacio a vacíos legales que deriven en controversias en el ámbito del poder judicial.

Lo anterior porque derivado del análisis de la legislación en materia de propaganda gubernamental se observó una ambigüedad y falta de rigor científico al momento de entender los conceptos y plasmarlos en la ley. Desde el punto de vista de esta investigación cuando se pretende legislar sobre de las acciones difundidas desde los gobiernos se debe considerar, primero, un sustento teórico conceptual para referirse a campos de acción específicos de *la comunicación* y, segundo, ese mismo rigor al hablar de *la propaganda gubernamental*.

Este es el principal hallazgo vertido del análisis realizado a las distintas iniciativas de ley presentadas en la LXII y LXIII legislaturas donde se observó un endeble rigor científico y metodológico al hablar de temas que tienen que ver con *comunicación en el ejercicio de gobierno* que trajo como consecuencia una ley ambigua e inacabada, la cual permitió el desarrollo de situaciones nocivas al momento de gobernar tales como:

- Una actividad de gobierno predominantemente mediática.
- Se produce más espectáculo y se conduce a una frivolidad de la política.
- Se sobrevaloran los índices de popularidad.
- Se gastan cuantiosas cantidades de dinero.

Es preciso entender que, dentro de la actual legislación en materia de comunicación gubernamental, las prácticas de los gobiernos para dar a conocer su gestión obedecen a actos de promoción personalizada, al no dejar claro el significado de que un mensaje tenga fines “informativos, educativos y de orientación social”.

Así quedó demostrado en el análisis de las resoluciones de la autoridad encargada de aplicar el contenido de la norma. El Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se vio limitado al emitir diversos fallos respecto de diversas denuncias por violaciones al artículo 134 en materia de propaganda gubernamental. Uno de los principales obstáculos fue que la legislación de ese momento contenía aspectos que rebasaban el ámbito electoral, pues la violación por parte de los servidores públicos no solo ocurre en contiendas electorales, sino que debe aplicar también en los ejercicios de gobierno, cuando el gobernante tiene

financiamiento disponible y no es susceptible de sanción; principalmente porque no lo establece con claridad la nueva legislación.

Como se explicó, los responsables de aplicar sanciones en la materia cuando se trata de un mandatario en el ejercicio de gobierno corresponden únicamente al superior jerárquico inmediato, en estos casos, resultan ser los congresos federal y local, así como los cabildos en los gobiernos municipales, situaciones que ni siquiera alcanzan a discutirse en los órganos legislativos pues obedecen a posturas políticas que determinan mayorías y resultan decisivas para sancionar o no a un gobernante en el cumplimiento de sus funciones.

Esta investigación concuerda con el TEPJF sobre las recomendaciones mínimas -con algunas ampliaciones al respecto- a las que debe sujetarse la ley en materia de propaganda gubernamental:

1. Especificar cuáles son las autoridades responsables de integrar, dictaminar y sancionar fuera de los tiempos electorales y con la propaganda que no se transmite por radio y televisión. Ya que el TEPJF sólo se ciñe a procesos electorales y, como se vio a lo largo de este trabajo, la propaganda gubernamental necesaria de regularse se encuentra en periodos no electorales.
2. Definir con precisión los términos: *comunicación gubernamental*, *comunicación social*, *propaganda gubernamental* y *publicidad oficial* dentro de la ley, para que una vez concebidos los tipos de comunicación en su dimensión científico social, pueda entenderse en contenido de los fines que persiguen: *carácter institucional*, *fines informativos*, *educativos* y de *orientación social*, ello con la finalidad de no poner en disyuntiva a la autoridad encargada de la interpretación de la ley.
3. Determinar cuáles son las autoridades responsables de sancionar y dejar claro el ámbito de su competencia y margen de acción. Tanto la academia como organizaciones civiles coinciden en la necesidad de un órgano fiscalizador autónomo, que no deje paso a los superiores jerárquicos y también esté facultado para sancionar en el caso de los concesionarios que propician, permiten e incluso promueven la

promoción personalizada a través de los espacios pagados en sus medios de comunicación.

4. Establecer estos criterios permitirá identificar cuándo la aparición de gobernantes, en el encargo de sus funciones, en espacios en los medios de comunicación implica su promoción personal.

En la actualidad la ley vigente no aspira a definir con claridad los conceptos necesarios en materia de *comunicación gubernamental*, tampoco hace profundas reflexiones políticas desde una perspectiva filosófica -y quizá no sería su función sino propio del debate en el congreso-, simplemente se ciñe a una serie de parámetros, muy generales, que de cierta forma legitiman prácticas que han sido sujetas a críticas severas por parte de las organizaciones civiles e investigadores.

José Mario de la Garza Marroquín, especialista de la Barra Mexicana del Colegio de Abogados, considera que una de las cosas inherentes a la calidad de la democracia es la relativa a “la manera en que los ciudadanos se informan y participan de los asuntos públicos, así como la forma en que los gobiernos colocan sus mensajes informativos en la opinión pública a través de los medios de comunicación”²⁵⁵. Considera que la tarea de gobernar no solo se trata de rendir cuentas sobre el estado que guarda la administración pública y los resultados que alcanzan las políticas públicas, sino además “explicar por qué el gobierno elige determinados mecanismos para informar a los ciudadanos de sus acciones y si esta información está impactando sustantivamente en la percepción de la sociedad”.²⁵⁶

Como bien subraya Mario Riorda el *criterio persuasivo* es legítimo para el uso de un gobierno siempre y cuando esté diseñado para alentar el esclarecimiento del interés público, pero se convierte en ilegítimo si se intenta aumentar o sostener las posiciones políticas del gobierno en el poder.²⁵⁷ Para ello, la propaganda gubernamental debe obedecer a dos principios fundamentales para que el gobierno

²⁵⁵ De la Garza Marroquín, José Mario. “Transparentar el gasto en la contratación de propaganda gubernamental” aparece en *La larga marcha hacia una regulación de calidad en publicidad oficial en México*, Peschard, Jaqueline (coord.), Secretaría de Desarrollo Institucional SDI, Seminario Universitario de Transparencia SUT (Eds), UNAM, México, p. 74.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 75.

²⁵⁷ Riorda, Mario. “Hacia un nuevo modelo de comunicación gubernamental”, *op. cit.*, p. 104.

haga un uso legítimo y considerar si es justificable emplear recursos públicos para su ejecución²⁵⁸:

- 1) Propósito: cuál es el objetivo que se desea alcanzar al comunicar las acciones de gobierno.
- 2) Rentabilidad: si ese propósito se está cubriendo eficazmente.

Para garantizar el cumplimiento de tales principios, esta investigación considera de vital importancia voltear la mirada a los postulados de Riorda (2006) respecto a la construcción del *mito de gobierno*. Una concepción amplia sobre cómo dar sentido a las acciones que implementan los gobiernos para lograr significado y trascendencia a su gestión. Ya que como se observó en el capítulo tercero lo que define y determina a un gobernante no son las campañas de propaganda en sí mismas, las portadas en revistas o los comentarios favorables en medios de comunicación; sino aquellas estrategias que engloban todas las acciones encarnadas en sus políticas públicas y cuando *la comunicación* se diseña en torno a los valores, ideales y al proyecto político.

Ello resulta fundamental porque *gobernar es ante todo comunicar* (Javier Brown, 2007) y, aunado a ello, resulta de vital importancia *construir sentido político desde el gobierno* (Riorda 2006). Un gobierno debe aspirar a que un ciudadano pueda evaluarlo como la suma de un todo y no solamente a una política pública en particular, ya que se corre el riesgo de que una política funcione bien y tenga impacto social, pero si la ciudadanía tiene mala predisposición para el gobierno, en general, significa que se está haciendo una política bien y otras mal, afectando al consenso del gobierno, como ocurrió en el caso del expresidente Enrique Peña Nieto.

Esto no es un fenómeno nuevo, Jürgen Habermas (1988) consideró la crisis del Estado en el capitalismo tardío como resultado de una crisis de motivación de la sociedad, originada por una crisis de racionalidad (incapacidad de cumplir con las promesas del Estado de Bienestar) que llevaba directamente a una crisis de legitimación de esa forma de Estado. Con lo cual, criticaba, lo único que le quedaba

²⁵⁸ De la Garza Marroquín, José Mario, op. cit., p. 75.

por hacer a esta forma estatal era obtener mayor “lealtad de las masas”; así podría sostener una base mínima de consenso que le diera el nivel de legitimidad necesario y suficiente”.²⁵⁹

En cierta medida este análisis puede ser aplicado en México, no ya al Estado en general sino a cada gobierno o a cada gobernante en particular. La crisis de racionalidad, el proceso de desmotivación (que se materializa en falta de consenso) y el intento por recobrar el nivel de gobernabilidad no dejan de reflejar algo de lo que sucede hoy día en la comunicación gubernamental.

²⁵⁹ Elizalde, Luciano. Algunas cuestiones sociológicas de la comunicación gubernamental, aparece en Elizalde Luciano; Fernández Pedemonte, Damián; Riorda, Mario, La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental, Editorial La Crujía, Argentina, p. 163.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIBLIOGRAFÍA

- **AGUILAR** Valenzuela, Rubén (2016),
“La revolución, el PRI y la imposibilidad de nuevos relatos: los mitos del gobierno (1920-2015)”, en Mario Riorda y Omar Rincón (Eds.) *Comunicación Gubernamental en acción. Narrativas presidenciales y mitos de gobierno*. Editorial Biblos, 1ª ed, Argentina, 284 pp.
- **BÉLANGER**, André-J (1998),
“La Comunicación Política o el juego del teatro y las arenas”. En *Comunicación y Política*. Jean Mouchon, André Gosselin, Gilles Gauthier (coords), Editorial Gedisa. España, 413 pp.
- **CANEL**, María José (2005),
Comunicación Política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información. Editorial Tecnos, Madrid, 232 pp.
- **CANEL**, María José (2006),
Comunicación Política. Una guía para su estudio y práctica. Editorial Tecnos 2da, Edición, Madrid, 2006, 264 pp.
- **CANEL**, María José (2007),
Comunicación de las Instituciones Públicas. Editorial Tecnos, Madrid, 584 pp.
- **CANEL**, María José (2018),
Comunicación de la Administración Pública. Para gobernar con la sociedad. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 542 pp.
- **CASTELLS**, Manuel (2009),
“Programando las redes de comunicación: política mediática, política del escándalo y crisis de la democracia”, en *Comunicación y Poder*. Editorial Alianza, Madrid, España, 679 pp.
- **DE LA GARZA** Marroquín, José Mario (2019),
“Transparentar el gasto en la contratación de propaganda gubernamental” aparece en *La larga marcha hacia una regulación de calidad*

en publicidad oficial en México, Peschard, Jaqueline (coord.), Secretaría de Desarrollo Institucional SDI, Seminario Universitario de Transparencia SUT (Eds), UNAM, México, 120 pp.

- **DOMENACH**, Jean-Marie (1968),
La propaganda política. Editorial EUDEBA, 4ª Edición, Buenos Aires, 136 pp.
- **ELIZALDE** Luciano, et.al. (2006),
La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental. Editorial La Crujía, Argentina, 320 pp.
- **ELIZALDE** Luciano, (2006),
“Algunas cuestiones sociológicas de la comunicación gubernamental”, aparece en Elizalde Luciano; Fernández Pedemonte, Damián; Riorda, Mario, *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*, Editorial La Crujía, Argentina, pp. 145-163.
- **ELIZALDE M**, Luciano; **RIORDA**, Mario (eds) (2011),
Comunicación Gubernamental 360. Editorial La Crujía, Buenos Aires, 286 pp.
- **FERRER** Rodríguez, Eulalio (1995),
De la lucha de clases a la lucha de frases. Edición ampliada en Taurus, 413 pp.
- **FERRER** Rodríguez, Eulalio (2010),
Los conceptos de la publicidad. Editorial Trillas, 4ª Edición, México, 293 pp.
- **FERRY**, Jean Mark; **WOLTON** Dominique (1998),
El Nuevo espacio público. Editorial Gedisa, México, 256 pp.
- **GARCÍA** Beaudoux, Virginia., et.al. (2011),
Propaganda Gubernamental. Técnicas e iconografías del poder. Editorial ICRJ Inclusiones, 191 pp.
- **GONZÁLEZ** Llaca, Edmundo (1981),
Teoría y práctica de la propaganda, Editorial Grijalbo, México, 200 pp.

- **JUÁREZ** Gamiz, Julio (2011),
 “El escenario electoral y los medios de comunicación mexicanos”
 aparece en *Panorama de la comunicación en México*. Bravo, Jorge; Vega
 Montiel, Aimée; Trejo Delarbre, Raúl (Coords). Editorial Asociación Mexicana
 del Derecho a la Información AMEDI, H. Cámara de Diputados LXI
 Legislatura, México, 139 pp.
- **LASWELL**, Harold (2005),
 “La estrategia de la propaganda soviética”. Citado en Corella Torres,
 Norberto. *Propaganda Nazi*. Editorial Porrúa, México, 96 pp.
- **LAVIGNE**, Alain (2009),
 “La politización de la información del sector público”, aparece en
Comunicación y Política por Gautier Gilles, Gosselin André y Mouchon Jean
 (comps), Editorial Gedisa, España, 413 pp.
- **PESCHARD**, Jaqueline (coord.) (2019),
*La larga marcha hacia una regulación de calidad en publicidad oficial
 en México*. Secretaría de Desarrollo Institucional SDI, Seminario Universitario
 de Transparencia SUT (Eds), UNAM, México, 120 pp.
- **PORRES** Blesa, Erick Juan Antonio. (2012).
*La Comunicación Social de la Presidencia de la República y su
 influencia en la campaña presidencial de 2006* (Tesis de Maestría),
 Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, 183 pp.
- **PLOT**, Martín (2003),
El kitsch político. Editorial Prometeo Libros, México, 142 pp.
- **RIORDA**, Mario (2018),
Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso.
 Citado en Canel, María José. *Comunicación de la Administración Pública,
 cómo gobernar con la sociedad*. Editorial FCE, México, 542 pp.
- **RIORDA**, Mario (2011)
 “Gobierno bien pero comunico mal: análisis de las rutinas de
 comunicación gubernamental” aparece en *Comunicación Gubernamental*

360. Elizalde, Luciano H. y Riorda, Mario (eds). Editorial La Crujía, Buenos Aires, Argentina, 286 pp.
- **RIORDA** Mario; **ÁVILA** Caroline (2016),
“El mito político y sus aplicaciones en la comunicación de gobierno”, en Mario Riorda y Omar Rincón (Eds.) *Comunicación Gubernamental en acción. Narrativas presidenciales y mitos de gobierno*. Editorial Biblos, 1ª ed, Argentina, 2016, 284 pp.
 - **RIVA PALACIO**, Raymundo (1996),
“La prensa en México. Una aproximación crítica”. Comunicación y Sociedad (DECSU, Universidad de Guadalajara) núm. 25-26, septiembre 1995-abril 1996, 11-34 pp.
 - **SÁNCHEZ** Muñoz, Oscar (2013),
Propaganda Gubernamental y Elecciones. Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación TEPJF. Centro de Capacitación Judicial Electoral, México, 106 pp.
 - **TREJO** Delarbre, Raúl (2006),
“Los medios en el gobierno de Fox: el presidente y el comediante”, aparece en *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio*. Sánchez Rebolledo, Adolfo (coordinador), Editorial Norma, 1ª edición, México, 192 pp.
 - **TREJO** Delarbre, Raúl (2018),
“Acabar con la publicidad oficial”, aparece en *La larga marcha hacia una regulación de calidad en publicidad oficial en México*, Peschard, Jaqueline (coord.), Secretaría de Desarrollo Institucional SDI, Seminario Universitario de Transparencia SUT (Eds), UNAM, México, 2018, 120 pp.
 - **WOLTON**, Dominique (1998),
“La comunicación política: construcción de un modelo”, en Ferry J., D. Wolton, et.al. *El nuevo espacio público*, Editorial Gedisa, España, 256 pp.
 - **WOLTON**, Dominique (2007),
Pensar la Comunicación. Editorial Prometeo Libros, España, 2007, 404 pp.

REFERENCIAS SOBRE METODOLOGÍA

- **BAENA** Paz, Guillermina (2001),
EL ANÁLISIS. Técnicas para enseñar a pensar y a investigar, 2ª. edic., México, Editores Mexicanos Unidos, 169 pp.
- **DUVERGER**, Maurice (1999),
Métodos de las Ciencias Sociales. Editorial ARIEL, 6ª reimpresión, traducción de Alfonso Sureda, 593 pp.
- **ECO**, Umberto (2001),
Cómo se hace una tesis: técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura, Editorial Gedisa, Barcelona, España, 233 pp.
- **HEINZ**, Dieterich (1997),
Nueva guía para la investigación científica, editorial Planeta, Colección Ariel, México, 229 pp.

HEMEROGRAFÍA

- **AGUILAR** Valenzuela, Rubén (2008),
“Bases de la Comunicación Gubernamental”. *Revista Etcétera*. 1 de enero de 2008. 1-6 pp. Disponible en: <http://www.etcetera.com.mx/>
- **AROCHE**, Ernesto (2017),
“Fueron \$1,232 millones y no \$809 los que gastó Moreno Valle en publicidad oficial”. *Ladobe Portal de Noticias*. 26 de abril de 2017. Disponible en: <https://ladobe.com.mx/2017/04/fueron-1232-millones-no-809-los-gasto-moreno-valle-publicidad-oficial/>
- **BARRAGÁN**, Daniela (2018),
“Peña supera en 2017 su récord en derroche”. *Sin Embargo*. 25 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.sinembargo.mx/25-08-2018/3460723>

- **BROWN**, César Javier (2007),
 “Comunicación y gobierno, gobernar es comunicar”. *Revista Bien Común*. Año 13 Núm. 153, México, 2007, 41-43 pp. Disponible en: <http://andreselias.com/main/wp-content/uploads/2018/10/GOBERNAR-ES-COMUNICAR-JAVIER-BROWN.pdf>
- **CABRERA**, Rafael (2013),
 “Infografía: ¿Cuánto ha costado promover las reformas de Peña Nieto?” *Animal Político*. 19 de noviembre de 2013. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2013/11/cuanto-ha-costado-promover-las-reformas-de-pena-nieto/>
- **CABRERA**, Rafael (2016),
 “Gastó gobierno de EPN 1181 millones para promover la reforma energética”. *Aristegui Noticias*. 4 de enero de 2016. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/0401/mexico/gasto-gobierno-de-epn-1181-millones-para-promover-la-reforma-energetica/>
- **DE LA FUENTE**, Ana J (2016),
 “Ordena INE bajar propaganda de RMV; mantiene los spots de Ricardo Anaya”. *Intolerancia (Diario con sede en Puebla)*. 30 de octubre de 2016. Disponible en: <https://intoleranciadiario.com/articles/2016/10/31/149278-ordena-ine-bajar-propaganda-de-rmv-mantiene-los-spots-de-ricardo-anaya.html>
- **FLORES** Zúñiga, Juan Carlos (1998),
 “La dimensión ética y política de la comunicación”. *Contribuciones*. Buenos Aires, año XV, núm. 2 (58), Centro Interdisciplinario de estudios sobre el desarrollo latinoamericano, abril-junio, 1998.
- **FUNDAR**, Centro de Análisis e Investigación (2018),
 “Cada año se gasta más en Publicidad Oficial y no sabemos por qué”. *FUNDAR*. 5 de septiembre de 2018. Disponible en <http://fundar.org.mx/cada-año-se-gasta-más-en-publicidad-oficial-y-no-sabemos-por-qué/>

- **HERRERA** Claudia; **URRUTIA** Alonso (2012),
 “Peña Nieto, PRD, PAN y PRI firman el Pacto por México”. *La jornada*.
 03 de diciembre de 2012. Disponible en:
<https://www.jornada.com.mx/2012/12/03/politica/002n1pol#>
- **MÉNDEZ**, Patricia (2016),
 “Pide INE abrir secreto bancario para indagar promoción de RMV”. *E-Consulta*. 8 de diciembre de 2016. Disponible en: <https://www.e-consulta.com/nota/2016-12-08/gobierno/pide-ine-abrir-secreto-bancario-para-indagar-promocion-de-rmv>
- **PEÑA** Nieto, Enrique (2012),
 “El comienzo del cambio”. *Diario Reforma*. 15 de julio de 2012. Texto íntegro disponible en: <https://aristeguinoticias.com/1607/mexico/el-comienzo-del-cambio-epn/>
- **PONCE**, Karla (2018),
 “Estas fueron las 11 reformas que marcaron el gobierno de Peña Nieto”. *Dinero en Imagen*. 26 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.dineroenimagen.com/economia/estas-fueron-las-11-reformas-que-marcaron-el-gobierno-de-pena-nieto/104937>
- **PONCE**, Norma (2016),
 “La imagen de Duarte me afecta, pero voy a ganar: Enrique Serrano Escobar”. *Milenio*. 18 de mayo de 2016. <https://www.milenio.com/politica/imagen-duarte-afecta-ganar-enrique-serrano-escobar>
- **REDACCIÓN** (2012),
 “El misterioso proyecto ‘Handcock’ apunta a Peña Nieto”. *Aristegui Noticias*. 28 de junio de 2012. Disponible en: <http://aristeguinoticias.com/2706/post-elecciones/el-misterioso-proyecto-hancock-apunta-a-pena-nieto/>

- **REDACCIÓN** (2012),
 “Comparativo de las principales encuestas presidenciales (2011/2012) publicadas en México”. *Sin Embargo*. 01 de marzo de 2012. Disponible en: <https://www.sinembargo.mx/01-03-2012/168001>
- **REDACCIÓN** (2014),
 “Poder Judicial admite amparo contra propaganda oficial en informes de gobierno”. *Animal Político*. 19 de agosto de 2014. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2014/08/poder-judicial-admite-amparo-contra-propaganda-oficial-en-informes-de-gobierno/>
- **REDACCIÓN** (2016),
 “Enrique Peña Nieto, el presidente reprobado: encuestas”, *Metapolítica*. 1 de diciembre de 2016. Disponible en: <https://metapolitica.mx/2016/12/01/enrique-pena-nieto-el-presidente-reprobado-encuestas/>
- **REDACCIÓN** (2016),
 “No soy herencia de nadie: Enrique Serrano Escobar”. *Hoy el periódico joven*. Disponible en: <http://www.juarezhoy.com.mx/index.php/juarez/item/546-no-soy-herencia-de-nadie-enrique-serrano-escobar>
- **REDACCIÓN** (2016),
 “El PRI, con ventaja en Chihuahua para la elección de gobernador: encuesta”. *Expansión*. 25 de mayo de 2016. Disponible en: <https://expansion.mx/politica/2016/05/25/el-pri-con-ventaja-en-chihuahua-para-la-eleccion-de-gobernador-encuesta>
- **REDACCIÓN** (2017),
 “En seis años, Moreno Valle destinó 809 mdp para promover sus acciones”. *Expansión*. 23 de marzo de 2017. Disponible en: <https://expansion.mx/politica/2017/03/21/en-seis-anos-moreno-valle-destino-809-mdp-para-promover-sus-acciones>

- **REDACCIÓN** (2018),
 “Ley Chayote legaliza malas prácticas de publicidad oficial: Colectivo”.
Quadratín México. 26 de abril de 2018 <https://mexico.quadratin.com.mx/ley-chayote-legaliza-malas-practicas-de-publicidad-oficial-colectivo/>
- **REDACCIÓN** (2018),
 “SEP gastó 1,963 mdp en comunicación social en 2017; rebasó lo aprobado por el Congreso”, *Redacción Animal Político*. 12 de mayo de 2018.
 Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2018/05/sep-gasto-comunicacion-social-aurelio/>
- **REDACCIÓN** (2018),
 “Iguala y Tlatlaya marcaron el sexenio de Peña Nieto”. *Expansión*. 28 de marzo de 2018. Disponible en: <https://expansion.mx/nacional/2018/03/28/iguala-y-tlatlaya-marcaron-el-sexenio-de-pena-nieto-dice-ombudsman-nacional>
- **REDACCIÓN** (2018),
 “Peña Nieto y los 10 casos de corrupción que marcaron su gobierno”.
La Opinión desde 1976. 11 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://laopinion.com/2018/11/11/pena-nieto-y-los-10-casos-de-corrupcion-que-marcaron-su-gobierno/>
- **REDACCIÓN** (2018),
 Gráfico. “En la recta final de su gobierno, sólo 1 de cada 4 mexicanos aprueba a Peña”. *Expansión Política*. 1 de diciembre de 2017.
<https://politica.expansion.mx/politica/2017/12/01/en-la-recta-final-de-su-gobierno-solo-1-de-cada-4-mexicanos-aprueba-a-pena>
- **REDACCIÓN** (2019),
 “A 37 años, la historia de “no pago para que me peguen”. *Contrapeso ciudadano*. 7 de junio de 2019. Disponible en <http://www.contrapesociudadano.com/a-37-anos-la-verdadera-historia-de-no-pago-para-que-me-peguen/>

- **REDACCIÓN** (2019),
 “Gobierno de EPN gastó 3 mil mdp en promoción de la reforma educativa”, *Redacción Animal Político*. 31 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/03/gobierno-epn-publicidad-oficial-reforma-educativa/>
- **REVISTA INDETEC FEDERALISMO HACENDARIO** (2013),
 “Pacto por México, acuerdos. Síntesis”. Bibliografía Latinoamericana. DGB, UNAM, México, 2013, 19-23 pp. Disponible en: <https://biblat.unam.mx/es/revista/indetec-federalismo-hacendario/articulo/pacto-por-mexico-acuerdos-sintesis>
- **RODRIGUEZ** García, Arturo (2013),
 “Publicidad oficial: promesa y olvido”. *Revista Proceso*. 01 de agosto de 2013. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/348985/publicidad-oficial-promesa-y-olvido-2>
- **SOLÍS** Delgado, Juan José; **ACOSTA** Marina (2015),
 “Peña nieto y televisa: ¿la construcción de un presidente?”. *Iberóforum*. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, vol. X, núm. 19, enero-junio, 2015, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, 1-28 pp.
- **UGALDE**, Luis Carlos (2014),
 “Lo bueno, lo malo y lo incierto de la reforma electoral”. *Animal Político*. 27 de mayo de 2014. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/columna-invitada/lo-bueno-lo-malo-y-lo-incierto-de-la-reforma-electoral/>
- **VILLAMIL**, Jenaro (2012),
 “Televisa y la imposición de Peña Nieto”. *Revista Proceso*. 02 de julio de 2012. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/312908/televisa-y-la-imposicion-de-pena-nieto>

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

- **ARTÍCULO 19 Y FUNDAR** (2015),
Libertad de expresión en venta. Acceso a la información y censura indirecta en la publicidad oficial. Editorial Creative Commons, México, 80 pp.
Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/LibertadDigitalOk.pdf>
- **CORRAL**, Jurado Javier. 2010.
“Propaganda Gubernamental y el Artículo 134 Constitucional”. Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. www.juridicas.unam.mx pp.
- **CORRAL**, Jurado Javier. 2013.
“Derecho de réplica, a medias”. El Universal Diario. Disponible en: <http://www.javiercorral.org/?p=19682>
- **CANTÚ**, Jesús. 2012.
“Urge reglamentar el Artículo 134 Constitucional”. Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. www.juridicas.unam.mx pp. 13-28.
- **CASTAÑO**, Paulina; **DUPUY**, Justine; **GARDUÑO**, Javier (Colaboradores) (2017),
Contar lo bueno cuesta mucho. El gasto en publicidad oficial del gobierno federal de 2013 a 2016. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, septiembre de 2017, 49 pp. Disponible en: <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/P.O.2013-2016oK2.pdf>
- **DÍAZ** Pérez, Diego; **GARCÍA** Pérez, Carolina.
“¿Austeridad estatal? Análisis de las variaciones del gasto administrativo estatal (2015-2017)”. *Índice de información del Ejercicio del Gasto*. Instituto Mexicano para la Competitividad. Disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/EXTRACTO_AUSTERIDAD_IIEG2018_FINAL_80ct18.pdf

- **FERNÁNDEZ** Iturriza, Miguel (2015),
Informe Ciudadano 2015. Plan Estratégico Juárez A.C. pp. 44.
 Disponible en: <https://planjuarez.org/documentos/informe-ciudadano-2015/>
- **FUNDAR**, Centro de Análisis e Investigación (2015),
 “Gastos en publicidad oficial en las entidades federativas durante 2015”. Estudio disponible en:
<http://fundar.org.mx/mexico/pdf/GastosPublicidadOficialEstados2015.pdf>
- **GILAS**, Karolina Monika (2014),
Artículo 134 Constitucional. Criterios Relevantes. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Líneas Jurisprudenciales. Centro de Capacitación Electoral, México, 49 pp. Disponible en:
https://www.academia.edu/12611651/ART%C3%8DCULO_134_CONSTITUCIONAL_CRITERIOS_RELEVANTES
- **RINCÓN**, Omar; **BONILLA**, Jorge Iván (2004),
Comunicación Política en América Latina. Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Instituto Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá, 5-10 pp. Disponible en: <https://es.slideshare.net/jsegales/la-comunicacion-politica-en-america-latina>
- **RIORDA**, Mario (2011),
 “Comunicación gubernamental como comunicación gubernamental”.
La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental.,
Revista Polítai, Vol. 2, Núm. 3, pp. 96-107. Disponible en:
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5496023.pdf>

REFERENCIAS OFICIALES

- _____, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “Artículo 73. De las Facultades del Congreso”.
- _____, Constitución política del estado libre y soberano de Puebla. Artículo 53.
- _____, [Derogado] *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE*. Art. 2. Núm. 2. Disponible sólo para consulta en: http://ieepco.org.mx/biblioteca_digital/legislacion/COFIPE.pdf
- _____, *Diario Oficial de la Federación*. “Ley General de Comunicación Social”. 11 de mayo de 2018. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCS_110518.pdf
- _____, *Diario Oficial de la Federación*. “Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5005999&fecha=13/11/2007
- _____, *Diario Oficial de la Federación*. “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”. 10 de febrero de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014
- _____, *Diario de los Debates*. “Versión estenográfica de la Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. LX Legislatura. Año 1. Segundo Receso. Sesión Núm. 21”. Diputado Manlio Fabio Beltrones Rivera. 31 de agosto de 2007. Iniciativa completa disponible en: http://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2493
- _____, *Diario de los Debates*. “Versión estenográfica de la Sesión ordinario de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. LX Legislatura. Año II. Primer periodo ordinario. Sesión Núm. 5”.

Diputado Pablo Gómez Álvarez. 12 de septiembre de 2007. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2335

- _____, *Diario de los Debates*. “Versión estenográfica de la Sesión ordinario de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. LX Legislatura. Año II. Primer periodo ordinario. Sesión Núm. 9”. Diputado Carlos Alberto Navarro Sugich. 14 de septiembre de 2007. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/>
- _____, Instituto Nacional Electoral (INE). “Voto y Elecciones 2018”. Disponible en: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2018/eleccion-federal/>
- _____, *Gaceta Parlamentaria*. “Ley reglamentaria del artículo 6o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del derecho de réplica.” Última reforma 30 de mayo de 2018. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRArt6_MDR_300518.pdf
- _____, *Ley General de Instituciones y Procesos Electorales (LGIPE)*. Artículo 457 y Artículo 458. Núm. 1. Inciso C. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf
- _____, *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)*. Artículo 242. Numeral 5. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf
- _____, *Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) 2013, 2014, 2015*. Disponibles en: <http://www.diputados.gob.mx/>
- _____, *Tiempos oficiales de radio y televisión*. Criterios disponibles en: <https://rtc.segob.gob.mx/pautas/index.php>
- _____, *Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Sentencia 1359/2015 Primera Sala. Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Sesionado el 15 de noviembre de 2017. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=190443>

VIDEOS

- Reforma Educativa - Spot I. Pacto por México. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=rxKEcgCmXrk> 7 de enero de 2013.
- Reforma Energética Spot - En la merienda. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?time_continue=23&v=fPrQ7e_f1u4
- Mensaje a la Nación del presidente Felipe Calderón Hinojosa, con motivo de su Primer Informe de Gobierno. Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/primer/mensajealanacion/indexa5ce.html?imprimir=true>