



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA PUBLICIDAD OFICIAL DURANTE EL SEXENIO  
DE ENRIQUE PEÑA NIETO (2012-2018). LA  
INEVITABLE CONVERGENCIA ENTRE ESTADO,  
GOBIERNOS Y MEDIOS.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN CIENCIAS  
DE LA COMUNICACIÓN

P R E S E N T A:

ZULEYMA KARINA MOLINA NIETO



DIRECTOR DE TESIS:

DR. JOSÉ LUIS TALANCÓN ESCOBEDO

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX 2022



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.

Investigación realizada gracias al Programa UNAM-PAPIIT AG400117

Agradezco mucho a la DGAPA-UNAM la beca recibida.

Para mi madre, por las más profundas reflexiones

Para mi padre, por siempre respaldarnos

Para Carlos, Iván y Erick, por su protección, confianza y paciencia

Para la familia Lara Urbina, por su genuina gentileza

Para las muchas personas que se me han acercado a pesar de mi iterativa introversión y hemos compartido risas, enojos, retas, escritos, pensamientos y buenos recuerdos.

Agradezco la amable disposición y las pertinentes críticas a los miembros del jurado, Prof. Agustín de Jesús Acevedo Carrillo, Profa. María Yolanda González Díaz, Prof. Gerson Rodrigo Hernández Mecalco, Prof. Francisco Javier Lemus Yáñez y, por supuesto, Prof. y asesor José Luis Talancón Escobedo.

También quiero expresar mi agradecimiento a la UNAM y a la FCPyS por conjuntar responsabilidad social con calidad formativa. Especialmente gracias al profesorado que fue parte vital del desarrollo de la presente investigación, en gran parte debido a la enseñanza crítica, analítica y exigente otorgada en las aulas.

**La publicidad oficial durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018). La inevitable convergencia entre Estado, gobiernos y medios.**

Introducción.	1
Capítulo 1. Estado, gobierno y medios. Visión y manejo en la difusión de información política	7
1.1 La información y sus funciones en el pensamiento liberal-democrático con respecto al Estado y a la prensa	7
1.2 El Estado mexicano y los medios de difusión	13
1.3 Los medios y el tratamiento de la información política. Elementos a tener en cuenta	19
Capítulo 2. La adquisición de espacios oficiales. La intervención estatal y la negociación gubernamental en la prensa, la radio y la televisión	27
2.1 La prensa escrita, entre la confrontación y la injerencia	27
2.1.1 La prensa escrita y su relación con la radio y la televisión	36
2.2 La radio privada: regulación y sus obligaciones frente al Estado	37
2.3 Consolidación de los tiempos oficiales. La televisión y el Estado; una historia de correlación de fuerzas	43
Capítulo 3. La publicidad oficial durante el sexenio de Enrique Peña Nieto	55
3.1 La publicidad oficial. Hacia una definición e identificación de sus elementos	55
3.2 Las reglamentaciones mexicanas sobre publicidad oficial	61
3.3 De la promesa sobre la supervisión de la publicidad oficial a la Ley General de Comunicación Social.	69
3.4 El destino del presupuesto. La concentración de los contratos en pocas empresas	74
3.5 Un grupo menos poderoso: pagos a comunicadores	87
Reflexiones finales	95
Referencias utilizadas	100

## **Introducción**

La publicidad oficial puede ser entendida, a grandes rasgos, como una forma de comunicación emanada de las diferentes instituciones que conforman al Estado hacia la sociedad en la que se busca un actuar específico de la misma. Sin embargo, en su aplicación convergen distintos actores, los cuales son necesarios señalar para conocer el fenómeno a estudiar en diferentes dimensiones.

El primer actor deriva del cuestionamiento sobre cuáles son los métodos que utilizan las instituciones del Estado para propagar información. Es claro que en las sociedades complejas y masivas, las plataformas con mayor visibilidad significan un vehículo viable de transmisión de mensajes, por ello es comprensible que esté contemplado el uso de los medios de comunicación con mayor impacto para la publicidad oficial.

Ante la anterior afirmación, cabe examinar cómo las instituciones del Estado acceden a los medios masivos de difusión. Así surgen dos posibilidades, el empleo de los canales comunicativos que son propiedad estatal o recurrir a las plataformas comerciales. Esta última opción significaría dos nuevas alternativas: establecer una relación de servicios con los privados u obligarle a otorgar espacios. Ambos casos han ocurrido en el país.

Es así que son los medios de difusión un actor que interviene en el ejercicio de la publicidad oficial, sobre todo los que representan una relación de conflicto, es decir, los medios privados; pues a estos no se les puede reducir su papel como simples transmisores, especialmente aquellos que tienen espacios en los que existe un tratamiento de información política. “Dada la diversidad de actores de los medios de comunicación, estos intereses también son diversos”.<sup>1</sup>

Finalmente, el otro actor son los gobiernos en turno, pues son estos quienes están al frente de la política de comunicación, lo que incluye a la publicidad oficial, así que de ellos depende cómo se desenvuelve la misma. De la misma manera, son ellos quienes destacan cuando se establecen las condiciones o los acuerdos con los medios de difusión ajenos al Estado. De

---

<sup>1</sup> Manuel Castells, *Comunicación y poder*, Madrid, Alianza Editorial, 2009, p. 263.

esta manera se produce la vinculación de los dos actores que involucran a la publicidad oficial.

Otro punto a tener en consideración es que los dos actores, gobiernos y medios, pueden ser antagónicos, pues señala Manuel Castells que “el poder depende del control de la comunicación, al igual que el contrapoder depende de romper dicho control”.<sup>2</sup> Además la “comunicación de masas, la comunicación que puede llegar a toda la sociedad, se conforma y gestiona mediante relaciones de poder enraizadas en el negocio de los medios de comunicación y en la política del estado. El poder de la comunicación está en el centro de la estructura y la dinámica de la sociedad”.<sup>3</sup>

La presente tesis tiene por interés principal el abordar el comportamiento de la publicidad oficial durante el mandato presidencial de Enrique Peña Nieto y esto se logra a partir de la identificación de las empresas de comunicación que obtuvieron los contratos durante su sexenio. La investigación se desarrolla a partir de otorgar especial relevancia a comprender cómo ha sido la relación del Estado y los gobiernos con los medios de difusión, y además al tener en consideración algunos elementos sobre los espacios que tratan la información pública, pues estos ineludiblemente trastocan la relación medios-gobiernos.

El capítulo 1 se denomina Estado, gobierno y medios. Visión y manejo en la difusión de información política. La primera parte del mismo consiste en localizar las funciones que le son atribuidas al Estado y a los medios difusores en lo que corresponde a la información y su propagación. Ambos, Estado y medios, son abordados bajo la perspectiva del pensamiento liberal-democrático, en el que formalmente se circunscribe México.

Para lo anterior es necesario plantear, en un primer momento, la relación entre el liberalismo político y la democracia, para ello se revisan los aportes del politólogo Norberto Bobbio, quien sostiene que existe una dependencia mutua entre ambos modelos políticos. Posteriormente se señalan las funciones atribuidas a un Estado liberal con respecto a la información que se difunde, particularmente al diferenciarse de los Estados absolutistas.

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 23

<sup>3</sup> *Idem*

Adicionalmente, al inicio del primer capítulo, se señala el papel que se le ha atribuido a los medios que difunden información de interés público para el funcionamiento de los sistemas políticos democráticos. Se revisa autores como Robert Dahl, Giovanni Sartori y al propio Norberto Bobbio.

Con respecto al papel de los medios, también es importante señalar los aportes de los autores Fred Siebert y Theodore Peterson, pues ellos le atribuyen a la prensa –a la que por cierto identifican bajo la teoría libertaria- el ser los vigilantes de los gobiernos democráticos al momento en que señalan cualquier tipo de práctica autoritaria.

El segundo apartado del capítulo parte de la presuposición de que es necesario aterrizar en el caso mexicano cuando se hable sobre el actuar del Estado con respecto a la información. Por esa razón se indaga en las Constituciones que han existido en el país –una vez consumada la independencia- y, de esta manera, se expone la forma en que ha sido regulada la difusión de ideas y los medios para propagarlas.

Con relación a este último punto, cabe puntualizar que las Constituciones abordadas fueron elaboradas bajo circunstancias de inestabilidad política, por esa razón es óptimo señalar que el Estado mexicano aún no se erigía como tal y, por ende, lo más consecuente es referirse a él como un Estado en formación.

En el último apartado se señalan algunos elementos a tener en consideración sobre los medios que tratan y difunden la información política. El primero de ellos es su capacidad en el establecimiento de la agenda mediática, donde se resalta la capacidad de influir en la importancia de los temas públicos por parte de los espacios informativos, con base en los aportes de Maxwell McCombs.

El fenómeno del escándalo tras la develación de lo que se había mantenido oculto, es el segundo elemento que se destaca. En este sentido se utilizan autores que estudian al escándalo en diferentes aspectos y magnitudes, como Manuel Castells y John B. Thompson, quienes enfatizan el papel de los medios en aquellos, y Norberto Bobbio que lo aborda cuando habla del secreto como práctica política.

Los otros dos elementos a tener en cuenta son los fines últimos de la difusión de información política y la propiedad y el patrocinio de los medios. En cuanto al primero, puede señalarse

que la divulgación está impulsada por un interés social genuino o bien porque el acto otorga un beneficio particular, y el segundo elemento parte de la presuposición de que cualquier financiamiento otorga cierta influencia en los espacios que propagan información.

La adquisición de los espacios oficiales. La intervención estatal y la negociación gubernamental en la prensa, la radio y la televisión, es el título del capítulo 2. En este se revisan algunos de los antecedentes en la relación entre gobiernos y los medios convencionales, particularmente en la prensa impresa, la radio y la televisión, especialmente se plasman aquellos que transcurrieron durante el siglo XX, aunque también se abordan los más relevantes del veintiuno.

En el caso de las publicaciones impresas, los episodios escogidos se distinguen porque existió confrontación o intervención gubernamental, es decir, se seleccionan los acontecimientos en los cuales el poder en turno mantuvo enfrentamientos con la prensa y a través de ella, o bien cuando el gobierno federal intervino en las espacios impresos a través de las instituciones del Estado. Se debe añadir que muchas de las interferencias fueron motivadas, de fondo, por una razón económica.

También se incluye un pequeño apartado en el que se recopila la interrelación entre la prensa escrita y los nuevos medios emergentes del siglo veinte, es decir con la radio y la televisión. Además de que se expone la incursión de espacios informativos en las diversas modalidades de medios de difusión, se reconoce la estrecha cercanía entre la prensa denominada de mayor alcance con la industria radio-televisiva.

Mientras que con la radio y la televisión, se sustraen las regulaciones que reflejen la capacidad de control del Estado con respecto a los medios, por ejemplo la obligación de transmitir cierto tipo de mensajes o brindar sus espacios para uso estatal. Es de vital importancia señalar aquellas exigencias –que ocurrieron no sin antes negociar y después de una medición de fuerzas entre la industria radio-televisiva y el gobierno- debido a que estas fueron las que dieron origen a los tiempos oficiales, elemento de suma importancia en la ejecución de la publicidad oficial.

Del mismo modo que se reconoce la información trascendental conforme la formación de la radio y la televisión comercial, también, a lo largo de todo el capítulo se distingue a las

estaciones y los canales que fueron propiedad del Estado y en el caso de las publicaciones periódicas, se señalan algunas que fueron afines a ciertos gobiernos en turno. Además, al mencionarlos, también se esbozan los usos que tuvieron. Otro aspecto importante es que se señala, en algunos casos, el destino que tuvieron aquellos medios.

El capítulo 3, La publicidad oficial durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, comienza inexorablemente con la exploración en las aportaciones que han hecho a la materia algunos autores, así como organizaciones y organismos internacionales, para finalmente desarrollar una definición sobre publicidad oficial, la cual englobe las principales características y los objetivos que busca su puesta en práctica.

Asimismo, se hace hincapié sobre su normatividad y al mismo tiempo se realizan anotaciones sobre las diversas problemáticas en torno a las mismas, suscitadas principalmente por la falta de una clara distinción con respecto a los otros fenómenos comunicativos gubernamentales existentes, a saber comunicación social e informe de gobierno, los cuales tienen fines que discrepan con las limitaciones constitucionales que posee la ejecución de la publicidad oficial.

Del mismo modo, un apartado del capítulo consiste en una breve revisión de la Ley General de Comunicación Social, la cual se formuló durante el último tramo de su periodo presidencial. La elaboración y publicación de dicha ley se dio en medio de una serie de reprobaciones y críticas, una de ellas es la de no resarcir la relación de complacencias entre medios y gobiernos, aspecto que se le ha reprochado, históricamente, al uso de la publicidad oficial.

Todo lo anterior da paso al análisis donde se examina la manera en que se condujo la publicidad oficial durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) a partir del reconocimiento y la examinación sobre el monto y el destino del presupuesto ejercido en el rubro. Principalmente se pone especial atención a las empresas a las que se les designaron las mayores cifras monetarias, así como a los comunicadores que recibieron contratos publicitarios.

Finalmente, a través de la presente investigación se pretende brindar más elementos para comprender el fenómeno de la publicidad oficial, entenderla no solamente desde su deber ser

o a través de lo que se establece en sus reglamentaciones, sino lo que representa para cada actor que converge durante su aplicación, Estado, gobiernos y medios. De esta manera se puede dar mejor lectura a cómo funcionó la publicidad oficial durante el sexenio de Enrique Peña Nieto.

## **Capítulo 1. Estado, gobierno y medios. Visión y manejo de la difusión de información política.**

En el presente capítulo se reconocen las funciones del Estado y los medios con respecto a la información que se propaga, todo bajo los fundamentos del pensamiento liberal-democrático. Es así que se aborda el deber ser de un Estado liberal con respecto a la propagación de las ideas y el papel atribuido a los medios que dan tratamiento a los temas públicos en los sistemas políticos democráticos. Asimismo, se expone el valor que se le otorga a la información para el funcionamiento de dicha condición política.

Además se examina el actuar del Estado mexicano en la difusión de las ideas políticas, principalmente en dos sentidos: en su papel como máximo regulador, el cual se reflejó a través de lo que se plasmó en las diversas constituciones políticas que se han elaborado en el país y, por otro lado, al Estado como productor y transmisor de mensajes, pero también como poseedor de las plataformas para propagar ideas.

Por último, se exploran algunos de los elementos a tener en consideración sobre los medios que tratan y difunden la información política. Por ejemplo, su capacidad de establecimiento de la agenda mediática, el fenómeno del escándalo tras la develación de lo que se había mantenido oculto, los fines últimos de la difusión de información política y, por último, la propiedad y el patrocinio de los medios.

### **1.1 La información y sus funciones en el pensamiento liberal-democrático con respecto al Estado y a la prensa.**

Es necesario comprender las funciones que le son atribuidas a los medios, particularmente a los que dan tratamiento y difusión de los temas públicos, especialmente bajo las formas de gobierno democráticas, en la que, formalmente, se circunscribe México. Para ello es importante incluir algunos fundamentos del pensamiento liberal-democrático que conciernen al tratamiento de la información, pero antes es necesario abordar estos dos conceptos en su acepción más elemental.

Un autor fundamental para el tema es Norberto Bobbio, pues se encarga de desarrollar, a través de diversas obras, la estrecha relación que guarda el liberalismo con la democracia. El

politólogo italiano se encarga de describir, de forma clara, la distinción en ambos conceptos, es así que

por “liberalismo” se entiende una determinada concepción del Estado, la concepción según la cual el Estado tiene poderes y funciones limitados, y como tal se contrapone tanto al Estado absoluto como al Estado que hoy llamamos social; por “democracia”, una de las tantas formas de gobierno, en particular aquella en la cual el poder no está en manos de uno o de unos cuantos sino de todos, o mejor dicho de la mayor parte, y como tal se contrapone a las formas autocráticas como la monarquía y la oligarquía.<sup>4</sup>

Por tanto, una dispone sobre el funcionamiento limitado del Estado, característico del pensamiento liberal, mientras que la otra se refiere a una forma de gobierno opuesta al poder ejercido minoritariamente. Asimismo, el autor, para desarrollar la correlación entre el liberalismo y la democracia, sentencia que es “improbable que un Estado no liberal pueda asegurar un correcto funcionamiento de la democracia, y por otra parte es poco probable que un Estado no democrático sea capaz de garantizar las libertades fundamentales. La prueba histórica de esta interdependencia está en el hecho de que el Estado liberal y el Estado democrático cuando caen, caen juntos”.<sup>5</sup>

Más aún, el autor concibe dos razones con las que puntualiza la mutua existencia en ambos: “1) en la línea que va del liberalismo a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; 2) en la línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales”.<sup>6</sup>

Ahora bien, en lo que respecta concisamente a la visión de la información en los preceptos del Estado liberal, es necesario comenzar por un punto nodal en dicho pensamiento y es que en este se contempla que el accionar político debe tener la mayor publicidad, ya que el Estado liberal suponía diferenciarse del absolutista porque este último, bajo la figura del *arcani imperii*,<sup>7</sup> sustentaba el uso de la secrecía en su actuar.

---

<sup>4</sup> Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p.7.

<sup>5</sup> Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, pp. 15-16.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>7</sup> El autor Jesús Rodríguez Zepeda señala que “Fue el gran historiador latino Tácito (55-120), el primero que denominó *arcana imperii* a estas piezas del saber, a estos misterios de la política. Arcana (proviene de una raíz indo-europea: arek) significa secreto, algo que se retiene o que se guarda. Pero *arcani imperii* no se refiere sólo a secretos del imperio o del Estado, sino a verdades que poseen un sentido casi sagrado, ritual,

Puesto que para el pensamiento liberal no había verdades de Estado, como sí las había para el Estado absolutista, tampoco existían secretos que tuvieran que ser reservados de las miradas de los ciudadanos, por eso ahí se localiza la fuente del principio de publicidad, entendido como la antítesis del secretismo que pretende conferirle poder a quien posee información privilegiada o exclusiva, no compartida con todos los miembros de la comunidad política.<sup>8</sup>

Sin embargo, es un hecho que la doctrina del *arcani imperii* no desaparece del todo aún en las formas de gobierno más democráticas, ya que, como señala John B. Thompson, con el “desarrollo del Estado constitucional moderno, la invisibilidad del poder quedó limitada en varios aspectos [...] La doctrina del *arcana imperii* se transformó en el principio moderno del secretismo oficial, restringido en su aplicación a aquellos asuntos considerados vitales para la seguridad y estabilidad del Estado”.<sup>9</sup>

Es así que, como se puede vislumbrar, las ideas liberales propugnaban por la difusión del accionar político y con ello se asomaba más la visión de que en el ejercicio del poder debía sobresalir la máxima publicidad. En el mismo sentido, también son importantes de señalar los principales fundamentos sobre los cometidos de un Estado liberal, una vez establecido el mismo, porque bajo ellos se sustenta la propagación de ideas y opiniones.

El presupuesto filosófico del Estado liberal, entendido como Estado limitado en contraposición al Estado absoluto, es la doctrina de los derechos del hombre elaborada por la escuela del derecho natural (o iusnaturalismo): la doctrina, de acuerdo con la cual el hombre, todos los hombres indistintamente, tienen por naturaleza, y por tanto sin importar su voluntad, mucho menos la voluntad de unos cuantos o de uno solo, algunos derechos fundamentales, como el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la felicidad, que el Estado, o más concretamente aquellos que en un determinado momento histórico detentan el poder legítimo de ejercer la fuerza para obtener la obediencia a sus mandatos, deben respetar no invadiéndolos y garantizarlos frente a cualquier intervención posible por parte de los demás.<sup>10</sup>

---

es decir, a misterios insondables de política. Porque los *arcani imperii* no se reducen a la condición de información llana sobre cuestiones públicas, sino a información selecta, privilegiada, que define como sujeto de poder quien la posee y administra. La posesión o el acceso a los *arcanii imperii* inviste de poder a sus sujetos, pues no es sólo una relación cognoscitiva (saber más que otros), sino una relación política (dominar o gobernar a otros en razón de ese saber). Jesús Rodríguez Zepeda, “Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política”, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) 04 Cuadernos de transparencia, 2004, p.15.

<sup>8</sup> Jacqueline Peschard. *Transparencia: promesas y desafíos*, México, El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017, p. 34.

<sup>9</sup> John B. Thompson, *Los media y la comunicación. Una teoría de los medios de comunicación*, Barcelona, Paidós, 1998, p. 168.

<sup>10</sup> Norberto Bobbio, *Liberalismo...* p. 11.

Por tanto, con base en la concepción de que el Estado liberal debía garantizar los derechos fundamentales y protegerlos ante cualquier impedimento para poder realizarlos, se sustentaron las concepciones -usualmente usadas indistintamente- de libertad de expresión, prensa e imprenta,<sup>11</sup> con las cuales se sujetaba el ejercicio de la propagación de las ideas. Hugo Aznar sostiene que

En el marco de la doctrina liberal, tal y como fue tomando forma a lo largo del siglo xviii, la libertad de imprenta tendió a ser asociada más que nada a la existencia de un determinado régimen político opuesto al poder absolutista del orden tradicional. Consiguientemente, también el papel de los medios de comunicación fue interpretado desde la perspectiva de su contribución al sostenimiento de un régimen político liberal, que poco a poco se iba a convertir también en democrático.<sup>12</sup>

Del mismo modo, “como fruto del liberalismo, que desconfía del poder público, la libertad de expresión nació íntimamente asociada al tipo de relación que debe existir entre el individuo y el Estado”.<sup>13</sup> Pues, continúa señalando Héctor Faúndez Ledesma, “constituye un muro de contención frente al poder estatal y, al mismo tiempo, forma parte de los mecanismos de control de que dispone la sociedad frente a los órganos del poder público.”<sup>14</sup>

Como se ha podido observar, hasta ahora se ha abordado al papel del Estado en torno a la difusión de la información conforme al pensamiento liberal, sin embargo, también se encuentran los aportes en sentido invertido, es decir, los que se concentran en las funciones de los medios, más que frente al Estado, en los sistemas políticos concretamente.

Por ejemplo, Fred Siebert y Theodore Peterson sostienen que “la prensa siempre toma la forma y la coloración de las estructuras sociales y políticas dentro de las cuales actúa. Especialmente refleja el sistema de control social por cuyo intermedio se ajustan las

---

<sup>11</sup> Hoy en día hay existe una diferenciación puntual sobre los tres conceptos. Héctor Faúndez Ledesma señala que en “cuanto derecho humano, la libertad de expresión es un derecho individual, que no puede confundirse con la libertad de prensa, entendida como una actividad económica, que persigue un fin de lucro, y que tiene como titular a los dueños de la comunicación de masas (que con frecuencia son personas jurídicas) o, en el mejor de los casos, a los periodistas con lo cual se estaría otorgando un trato privilegiado a una categoría de personas, que no corresponde a la esencia de los derechos humanos”. Véase Héctor Faúndez Ledesma, *Los límites de la libertad de expresión*, México, UNAM/IIJ, primera edición, 2004, p. 202.

<sup>12</sup> Hugo Aznar Gómez, “La doctrina liberal de la libertad de expresión y sus límites: el papel actual de los medios de comunicación”, *Anuario de filosofía del derecho*, No. 19, 2002, p. 222.

<sup>13</sup> Héctor Faúndez Ledesma, *op. cit.*, p.71

<sup>14</sup> Idem

relaciones de individuos e instituciones”.<sup>15</sup> En razón de lo anterior, ellos refieren la existencia de tres teorías; la teoría autoritaria, la teoría libertaria y la última teoría, que a su modo de ver es una modificación de la anterior, la de responsabilidad social.

En cuanto a la primera, a decir de dichos autores, la prensa debía adherirse a los propósitos del Estado, por ningún motivo podía contravenirlos, pues

con la filosofía autoritaria sobre la naturaleza y función del estado, todos los factores que actúan dentro del estado debían promover los objetivos y políticas del estado. Los medios de masa como factor importante de la sociedad, caían dentro de este principio general, y su contenido fue puesto a prueba y determinado con respecto a su contribución al logro de los fines establecidos. No era función de los medios determinar o cuestionar dichos fines. Esa función se reservaba para el individuo o grupo que ejercía el poder político.<sup>16</sup>

Mientras que

La característica del concepto libertario sobre la función de la prensa en la sociedad [...] es el derecho y el deber de la prensa para servir como control extralegal sobre el gobierno. La prensa debía evitar que los funcionarios del estado abusasen o se excediesen en su autoridad. Debía convertirse en el guardián del funcionamiento de la democracia, siempre vigilante para señalar y descubrir cualquier práctica arbitraria o autoritaria. Y para cumplir adecuadamente esta función, la prensa tenía que estar por completo libre del control o la tiranía de aquellos elementos frente a quienes debía protegerse.<sup>17</sup>

Como se puede entrever, las dos teorías sostienen fines totalmente opuestos para la prensa - medios informativos en general-. Mientras que la teoría autoritaria debía ser de utilidad a los propósitos del Estado, en la libertaria, su actuación se desempeñaría más como un ente vigilante, capaz de señalar el accionar autoritario. Aquellas características asoman que su papel atribuido es el de ser un poder fáctico y hasta cierto punto un contrapeso al poder establecido.

Cabe señalar que, a decir de Jorge Bravo, en crítica a la línea de investigación de Siebert y Peterson, “es posible encontrar en los argumentos de los autores –entonces y ahora- ciertas insuficiencias de tipo ideológico que impiden aplicar la teoría al pie de la letra, como lo es el

---

<sup>15</sup> Siebert, Fred; Peterson, Theodore, *Tres teorías sobre la prensa. En el mundo capitalista*, Argentina, Ediciones de la Flor, p. 9.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 37-38.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 69-70.

sesgo liberal [...] proponía una visión geopolítica (prensa soviética autoritaria versus prensa liberal-occidental), teñida de Guerra Fría, [...].”<sup>18</sup>

A pesar de la trascendental crítica anterior, sus aportaciones coinciden mucho con las posteriores investigaciones en torno al papel de los espacios informativos, pero ahora en las formas de gobierno señaladas como democráticas. Esto porque diversos autores, especialistas en el tema, ven a la información y la libertad de expresión como ejes fundamentales para el desenvolvimiento de dicha condición política y, además, como un indicativo sobre la calidad misma de la democracia.

Robert Dahl es uno de ellos, para dicho autor la “democracia en gran escala exige las instituciones de la poliarquía”,<sup>19</sup> y ésta última, para que pueda ser ejecutada, debe contar con siete instituciones, las cuales son: funcionarios electos, elecciones libres e imparciales, sufragio inclusivo, derecho a ocupar cargos públicos, autonomía asociativa, libertad de expresión y variedad de fuentes de información. Estas dos últimas, Dahl las describe de la siguiente manera:

Libertad de expresión: Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin correr peligro de sufrir castigos severos, en cuestiones políticas definidas con amplitud, incluida la crítica a los funcionarios públicos, el gobierno, el régimen, el sistema socioeconómico y la ideología prevaleciente.

Variedad de fuentes de información: los ciudadanos tienen derecho a procurarse diversas fuentes de información que no sólo existen sino que están protegidas por la ley<sup>20</sup>

Por su parte, Giovanni Sartori sostiene que si “la democracia es (como lo es) un sistema político en el que los ciudadanos tienen una voz importante en los asuntos públicos, entonces la ciudadanía no puede permanecer desinformada respecto a esos asuntos públicos [...] La

---

<sup>18</sup> Véase Jorge Enrique Bravo Torres Coto, Tesis que para optar por el grado de Maestro en Comunicación, *El presidencialismo mediático. Continuidad y cambio en la relación de los medios de comunicación y el poder político en México, 2000-2006*, México, UNAM, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, 2008. pp. 95-96.

<sup>19</sup> Para el autor, democracia de gran escala se refiere a la magnitud de ciudadanos que se alcanza cuando surge el Estado-nación. Véase Robert A. Dahl, *La democracia y sus críticos*, España, Paidós, 1992, p.265.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 267.

democracia no requiere de *savants*, ni de un público cultivado, un *demos* ilustrado, sino de un *demos* suficientemente informado, que tenga alguna idea de lo que está sucediendo”.<sup>21</sup>

Inclusive, retomando al ya antes recurrido politólogo italiano, Norberto Bobbio asevera que “la condición necesaria de todo gobierno democrático es la protección de las libertades civiles: la libertad de prensa, la libertad de reunión y de asociación, son vías por medio de las cuales el ciudadano puede dirigirse a sus gobernantes para pedir ventajas, beneficios, facilidades, una más equitativa distribución de la riqueza, etcétera”.<sup>22</sup>

## **1.2 El Estado mexicano y los medios de difusión**

Lo anterior sirve para deslumbrar la relación del Estado con respecto a la información política que se difunde, así como el papel de ésta última con respecto al sistema político, todo ello bajo la perspectiva del pensamiento liberal-democrático. Sin embargo, lo necesario ahora es puntualizar sobre el caso de México, teniendo en cuenta que durante la formación del Estado mexicano, se tuvo una amplia influencia de los modelos políticos europeo y estadounidense.

Pablo González Casanova señala, en su célebre libro de *La democracia en México*, que el “texto constitucional de México –como el de los demás países latinoamericanos- se inspira en las ideas de la Ilustración Francesa y de los constituyentes de Filadelfia. Las ideas de Rousseau sobre ‘la soberanía popular’, las de Montesquieu sobre la división y el equilibrio de los ‘tres poderes’ y las de los ‘contrapesos y balanzas’ del poder estatal, a que se refiere Madison en el Federalista, son el fundamento teórico-jurídico de nuestras constituciones políticas”.<sup>23</sup>

Es precisamente a través de lo enarbolado en los escritos constitucionales –así como en las diversas reglamentaciones- que han sido aplicados en México, donde se asoma el papel estatal como regulador e interventor sobre la propagación de ideas –que desde luego incluye las referentes a cuestiones políticas- realizadas través de las diferentes plataformas comunicativas que se han instalado en el país.

---

<sup>21</sup> Giovanni Sartori, *Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo*, Fondo de Cultura Económica, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2003, p. 44.

<sup>22</sup> Norberto Bobbio, *El futuro...* p.28.

<sup>23</sup> Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Serie popular Era, 1974, p. 23.

Los ordenamientos jurídicos sobre lo que se difunde, establecidos durante la formación del Estado mexicano,<sup>24</sup> variaron conforme aparecieron nuevas formas de distribuir masivamente las opiniones, esto supone que se delinearon reglamentaciones específicas dependiendo el siglo y los medios comunicativos del momento, del mismo modo se plasmaron las justificantes del porqué de la intromisión estatal. Es así que en el siglo XIX era materia de atención los elementos impresos, mientras que durante el siglo XX se le sumó la radio y la televisión, y en el XXI se ha agregado el internet.

En las constituciones decimonónicas post independentistas se refleja la evolución en cuanto a las libertades de prensa y de expresión, aunque también se vislumbran las restricciones a su práctica, pues irónicamente iban acompañadas de artículos que hablaban explícita o implícitamente de censura. Esto último se explica si se considera el contexto histórico del momento, pues era evidente que los diferentes proyectos políticos, liberal y conservador, que se encontraban en pugna, pretendieron controlar el contenido que les resultara perjudicial para el mantenimiento de determinada forma de organización política.

Para Laurence Coudart “liberales o conservadores, republicanos o monárquicos, la clase política es globalmente favorable a la libertad de imprenta pero, una vez en el poder, invariablemente busca limitarla y controlar su ejercicio por medio de leyes secundarias, decretos y circulares, o mediante las facultades extraordinarias otorgadas al poder Ejecutivo”.<sup>25</sup>

Es necesario comenzar por lo que estableció la Constitución de 1824, pues en esta son tres los artículos que abordaron sobre la difusión de las ideas; 50, 161 y 171 y en cada uno de ellos se manifiesta el reconocimiento y la protección a la libertad de imprenta –la cual hay que entender en su diversidad de productos impresos y no solamente tener en cuenta la emisión de publicaciones periódicas-. A continuación se plasman dichos artículos con sus respectivas fracciones:

---

<sup>24</sup> A decir de Lorenzo Meyer, quien se basa en Max Weber sobre que el Estado es el monopolio de la violencia legítima sobre un territorio, el Estado mexicano surge una vez consolidada la paz porfiriana, pero se derrumba cuando acontece el movimiento revolucionario, para después continuar formándose. Véase Lorenzo Meyer, “El Estado mexicano contemporáneo”, *Lecturas de política mexicana*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, 1977, pp. 5-36.

<sup>25</sup> Laurence Coudart, “La regulación de la libertad de prensa (1863-1867)”, *Historia Mexicana*, México, Núm. 2 (258), Vol. 65, octubre-diciembre 2015, pp. 633-634.

50. Las facultades exclusivas del congreso general, son las siguientes:

-III. Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los Estados ni territorios de la federación.

161. Cada uno de los estados tiene la obligación:

-IV. De proteger á sus habitantes en el uso de la libertad que tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión ó aprobación anterior a la publicación; cuidando siempre de que se observen las leyes generales de la materia.

171. Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad é independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados.<sup>26</sup>

Luego se encuentra las Leyes Constitucionales de la República Mexicana o reconocida también como las Siete Leyes de 1836, en la que, aunque garantiza la libre circulación de ideas políticas, señala que se sancionará el abuso de las mismas. Todo esto se asienta en la Ley Primera, en el artículo segundo, sobre los derechos de los mexicanos, y en su fracción séptima.

VII. Poder imprimir y circular, sin necesidad de previa censura, sus ideas políticas. Por los abusos de este derecho, se castigará cualquiera que sea culpable en ellos, y así en esto como en todo lo demás, quedan estos abusos en la clase de delitos comunes; pero con respecto a las penas, los jueces no podrán excederse de las que imponen las leyes de imprenta, mientras tanto no se dicten otras en esta materia.<sup>27</sup>

Finalmente, en lo que respecta al siglo XIX, está la Constitución de 1857, la cual es sustancialmente importante señalar para el tema, porque en aquella se observa de manera más clara el reconocimiento de la libertad de expresión y la libertad de imprenta, lo que significó la disociación entre ambos y por ende su diferenciación

Artículo 6.- La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público.

---

<sup>26</sup> Constitución de 1824, [en línea], en Biblioteca virtual - Obras De La Cámara De Diputados. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/const\\_mex/11\\_const\\_1917.zip](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/const_mex/11_const_1917.zip) [consultado: 30 Julio 2020].

<sup>27</sup> Leyes Constitucionales de la República Mexicana 1836, [en línea], Museo de las Constituciones. Disponible en: <https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/uploads/2019/02/Leyes-Constitucionales-de-la-Repu%CC%81blica-Mexicana-1836.pdf>, [consultado: 30 Julio 2020].

Artículo 7.- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límite que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley y designe la pena.<sup>28</sup>

Como se dijo con anterioridad, a pesar de que los textos constitucionales de ambos proyectos garantizaban la anuencia para expresarse, ésta última contenía ciertas limitantes, por ejemplo, se puede observar en los anteriores artículos plasmados, que las opiniones debían “respetar” la vida privada, a la moral y a la paz pública, éste último elemento parece ser significativo si se considera que es un periodo de constantes confrontaciones e inestabilidad política.

Mientras que en el siglo XX, a diferencia de su antecesor inmediato, sólo se diseñó una constitución y es la que actualmente rige, aunque ha tenido una gran cantidad de modificaciones. En lo que refiere a la Carta magna de 1917, tal y como menciona Raúl Trejo Delarbre, los artículos sexto y séptimo fueron casi idénticos a los de la constitución del 57.

Delarbre, refiere que el “artículo 6o. que aprobaron los constituyentes de 1917 calcó, excepto un par de precisiones gramaticales, el texto del mismo artículo de la Constitución de 1857”,<sup>29</sup> mientras que al séptimo se le adiciona que en “ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito”<sup>30</sup> y que

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que, so pretexto de las denuncias por delito de prensa, sean encarcelados los expendedores, “papeleros”, operarios y demás empleados del establecimiento donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquellos.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Constitución Política de la república Mexicana 1857, [en línea], Museo de las Constituciones. Disponible en: <https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/uploads/2019/02/Constitucion%CC%81n-Poli%CC%81tica-de-Me%CC%81xico-1857.pdf> [consultado: 30 Julio 2020].

<sup>29</sup> Raúl Trejo Delarbre, “Medios de comunicación y libertad de expresión en la constitución mexicana”, en Gerardo Esquivel, Francisco Ibarra Palafox y Pedro Salazar Ugarte, (coordinadores), *Cien ensayos para el Centenario*. Tomo 3, Estudios Políticos y Sociales, IJ UNAM e Instituto Belisario Domínguez del Senado, 2017, p. 450.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 452.

<sup>31</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917, [en línea], Biblioteca virtual - Obras De La Cámara De Diputados. Disponible en: <https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/246/1/images/const1917.pdf> [consultado: 30 Julio 2020].

Aquellos elementos adicionados mantienen el tono con el que se elaboraron los artículos al respecto de la difusión de ideas en las constituciones del siglo decimonónico, pues al mismo tiempo que garantiza la libertad para escribir y difundir las ideas, sostienen que se encarcelará por ello si se “demuestra previamente” alguna denuncia.

En la legislación vigente, aquellos artículos se han tornado más completos con respecto a los compromisos del Estado en relación a la información y, por otro lado, más abarcadores hacia los nuevos medios de difusión masiva que surgieron durante el siglo XX. Ambos artículos, sexto y séptimo, fueron respectivamente identificados como el de derecho a la información y de la libertad de expresión. Las adiciones al sexto constitucional fueron las siguientes:

Artículo 6o. [...] El derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.<sup>32</sup>

Como se puede observar, no sólo establece los derechos de réplica y de información, también se garantiza el acceso a las diversas formas comunicativas, así como el compromiso del Estado para garantizar la competencia. Por su parte, el artículo séptimo, garantiza la libre manifestación del pensamiento y aparte rechaza la posibilidad de injerir por parte del Estado, por diferentes vías o formas, en las diversas plataformas de comunicación. Queda establecido de la siguiente manera:

Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

---

<sup>32</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto vigente, [en línea]. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf) [consultado: 30 Julio 2020].

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.<sup>33</sup>

Hasta ahora, se ha visto la relación entre la divulgación de la información y el Estado mexicano conforme a sus etapas de formación y consolidación, a través de sus constituciones políticas y desde su posición de regulador. Sin embargo, hay otras formas en que la propagación de la información se relaciona con el Estado, por ejemplo cuando este último se convierte en productor y/o distribuidor de información.

En México, lo anterior se ha conseguido por dos vías, la primera es que el Estado posea sus propias plataformas de difusión masiva y la segunda es que utilice a los medios privados como vehículo para divulgar la información. Por supuesto, cabe puntualizar que por mensajes del Estado se hace referencia a los que emanan de las instituciones que lo conforman.

Sería coherente suponer que los medios propiedad del Estado están más sujetos a clasificarse como de “interés público”, diferenciándolo totalmente de los privados o comerciales “por sus funciones, sus objetivos y su relación con la sociedad”.<sup>34</sup> Pues a decir de Luis Medina los “medios públicos de comunicación son aquellos que por su naturaleza deben proporcionar a todos los ciudadanos, en iguales condiciones, lugar de expresión cultural e intercambio gracias al cual se forman las identidades sociales, y de acceso a la información y a los debates en los que se debe basar la política democrática”.<sup>35</sup>

En efecto, el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR) tiene por propósitos, entre otros, de contribuir a la consolidación de la vida democrática y presentar “una mayor oferta de contenidos plurales y diversos de radio y televisión digital”.<sup>36</sup> Sin

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, s/p.

<sup>34</sup> Ortega Ramírez, Carmen Patricia, *La otra televisión: Porque no tenemos televisión pública*, México, UAM-X, CSH, Educación y comunicación; 2006, p. 49.

<sup>35</sup> Luis Medina, “Medios públicos”, Ernesto Villanueva, Coordinador, *Derecho de la información. Culturas y Sistemas Jurídicos comparados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 230.

<sup>36</sup> La Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano del 2014 sostiene, en su artículo primero, que su servicio es “sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso al mayor número de personas en cada una de las entidades federativas a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y hombres, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, independencia editorial y dar espacio a las obras de producción independiente, así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y

embargo, puede ocurrir, que aquellos fines no sean plasmados en los contenidos y que los medios en realidad sean impulsados y utilizados como órganos de defensa de los gobiernos en turno.

Por otro lado, las instituciones pertenecientes al Estado pueden emitir sus mensajes a través de los medios privados, particularmente por dos vías, la primera es con la adquisición de espacios a través de la compra de los mismos y la segunda es ejerciendo los espacios que el propio Estado le ha obligado a brindar. En el país, esto último ha sucedido principalmente con la radio y la televisión. Por ahora no es necesario profundizar al respecto porque en el próximo capítulo se ahondará en ello.

Lo anteriormente señalado está estrechamente vinculado con la publicidad oficial, pues esta, en gran medida, es resultado de la intervención del Estado en los medios de difusión masiva, así como de la adquisición de los servicios para el uso de sus plataformas. Sin embargo, es al mismo tiempo un factor relevante en la compleja relación entre gobiernos y medios, particularmente con los que tratan temas de información política.

Esto último sucede porque al ejercicio del poder le es particularmente importante conocer cómo es el tratamiento que se le da a la información política que se difunde, ya que aquella puede interferir en la realidad política. En el próximo apartado se reconocerán algunos elementos consustanciales al ejercicio informativo, más allá de su cualidad intrínseca.

### **1.3 Los medios y el tratamiento de la información política. Elementos a tener en cuenta**

Resulta innegable que la información de interés público –y su posterior difusión– inexorablemente contiene la interpretación de una realidad, en la cual se plasma una visión particular de los hechos. Maxwell McCombs, utilizado a Walter Lippman como sustento de sus afirmaciones, señala que “los medios construyen y presentan al público un pseudo-entorno que moldea de forma significativa la manera en que éste ve el mundo”.<sup>37</sup>

Las anteriores aseveraciones son oportunas para describir el funcionamiento –a grandes rasgos– de la difusión de información política en sus diversas formas: noticias,

---

opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad.” Véase en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSPREM\\_150618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSPREM_150618.pdf) [consultado: 2 Agosto 2020].

<sup>37</sup> Maxwell McCombs, *Estableciendo la agenda. El impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento*, España, Paidós, p. 58.

investigaciones periodísticas, opiniones, críticas etc., ya que todas ellas versan sobre la elaboración y la posterior divulgación de un discurso, el cual sostiene las ideas acerca de un hecho particular.

Sin embargo, hay muchos elementos que van más allá de la simple transmisión de un discurso elaborado a partir de un hecho de trascendencia pública, pero son cuatro particularmente los que se abordarán, los cuales son: el establecimiento de la agenda mediática, el fenómeno del escándalo tras la develación de lo que se había mantenido oculto, los fines últimos de la difusión de información política, y, por último, la propiedad y el patrocinio de los medios.

Los espacios informativos irremediablemente jerarquizan y abordan con libertad de criterio los temas que tratan. Esto significa que la población para informarse tiene a su disposición la oferta de lo que los medios le puedan y quieran otorgar y, además, los destinatarios del mensaje irremediablemente reciben el tipo de tratamiento que se le da a la noticia.

Al respecto están los aportes del anteriormente citado Maxwell McCombs, quien estudia el establecimiento de la agenda en los medios de difusión informativa y de cómo ésta trasciende hacia los receptores. Dicho autor llama fijación de agenda a “la capacidad para influir en la relevancia de las cuestiones del repertorio público [...] por parte de los medios informativos”.<sup>38</sup> McCombs explica que

El papel como fijadores de la agenda que tienen los medios informativos consiste en su influencia sobre la relevancia de un tema; es decir, sobre si un número importante de personas piensan que vale la pena tener una opción del tema en cuestión. Aunque hay muchos temas que compiten por la atención pública, sólo unos tienen éxito, y los medios informativos ejercen una gran influencia sobre nuestra percepción de cuáles son los temas importantes del día. No estamos hablando de una influencia deliberada y premeditada, como la que se desprende de la expresión <<tener una agenda>>, sino más bien del resultado no buscado de esa necesidad de los medios informativos de seleccionar y destacar un puñado de cuestiones como las noticias más relevantes del momento.<sup>39</sup>

Cabe señalar dos apuntes importantes con respecto a la agenda mediática que el propio autor se encarga de resaltar, el primero de ellos es que no debe señalarse a los medios que ejercen labores de información como controladores absolutos del efecto que produce el mensaje en

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 25.

el destinatario, sino más bien como impulsores de temas entre la sociedad.<sup>40</sup> La segunda anotación, que va en relación a la anterior, es que la fijación de la agenda es trascendental en tanto existan individuos interesados en atraerse información, pues “cuanto mayor es la necesidad de orientación de los individuos en el ámbito de los asuntos públicos, más probable es que presten atención a la agenda de los medios de comunicación”.<sup>41</sup>

El segundo elemento a tener en cuenta, sobre las facultades no tan visibles durante el ejercicio de la transmisión de la información, es que los espacios destinados al tratamiento de la información de interés público pueden señalar aquellos actos que han permanecido ocultos a los ojos de la población y que al difundirlos la consecuencia, muchas veces, es que suscitan escándalos.

Es necesario comenzar por lo que establece Norberto Bobbio en *Democracia y secreto*, ya que ahí se encarga de exponer en qué consiste un escándalo y desarrolla su idea teniendo en cuenta el principio de publicidad de Immanuel Kant. Bobbio señala que “una máxima no susceptible de publicidad es una máxima que, si se publicara, suscitaría una reacción que imposibilitaría su puesta en práctica”.<sup>42</sup> El mismo autor, más adelante, explica que

Semejante declaración por sí misma volvería imposible la acción proclamada, pues detonaría de inmediato una reacción del público, y plausiblemente también de las autoridades a las que se encomienda la tutela de los intereses de la sociedad. La prueba de esto es que la apropiación de dinero público suscita escándalos. ¿En qué consiste el escándalo si no es en hacer del dominio público un acto que hasta ese momento era mantenido en secreto, al considerar que una vez abierto al público no podría realizarse y que, por tanto, tenía a la secrecía como condición necesaria para su cumplimiento?<sup>43</sup>

Son importantes las aportaciones de Manuel Castells, ya que es él quien señala las aproximaciones existentes sobre lo que él denomina “política del escándalo” -la cual entiende como una forma de lucha por el poder- y los medios de comunicación. La primera es que “las noticias como infoentretenimiento fomentan las historias de escándalos como material básico

---

<sup>40</sup> Maxwell McCombs retoma a Bernard Cohen en la afirmación que este último estableció al señalar que que los medios no te dicen qué pensar, sino sobre qué pensar. Además, McCombs es constantemente reiterativo en su obra cuando señala que la teoría de la agenda mediática no considera a los medios como poseedores de una influencia absoluta, pues no considera a las audiencias como autómatas.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p.116

<sup>42</sup> Norberto Bobbio, *Democracia y secreto*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013, pp. 28-29.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 29.

para atraer a la audiencia”<sup>44</sup> y la segunda es sobre el papel que desarrollan los medios, pues afirma que estos “aumentan el impacto de los escándalos. Es cierto que sin medios de comunicación no hay escándalo”.<sup>45</sup>

Es así que el autor Manuel Castells identifica puntualmente dos funciones que los medios de comunicación ejecutan en relación a los escándalos, la primera es instrumental, pues funcionan como las plataformas capaces de divulgarlos profusamente y la segunda es sobre la posibilidad de que utilicen a los mismos con intenciones estrictamente comerciales y de mayor consumo. Con relación a esta última idea, esas decisiones son parte de las decisiones editoriales que toman los propios espacios informativos. Ahondar en ello sería entrar en un terreno sobre los principios deontológicos del periodismo.

John B. Thompson es otro autor que ha abordado el tema y él sostiene que el escándalo “hunde sus raíces en las características de un mundo en el que la visibilidad ha quedado transformada por los medios y donde el poder y la reputación van de la mano. Los escándalos son importantes porque son algo que, en nuestro moderno mundo mediático, afecta a las auténticas fuentes de poder”.<sup>46</sup>

Además, Thompson considera que un componente que explica la conexión entre los escándalos y los medios está sustentado conforme aquella tesis del pensamiento liberal- de la que se abordó en el apartado anterior con Siebert y Peterson- en la cual se plantea que el papel de la prensa consiste en ser vigilantes del poder y exponer cuando éste sobrepasa su autoridad. El autor recalca que

con la profesionalización de la actividad periodística en el siglo XIX y el desarrollo de la tradición del periodismo de investigación, la revelación de escándalos y de comentarios relacionados con ellos se ha convertido en una actividad que encaja perfectamente con la imagen que tienen de sí mismos algunos trabajadores de los medios. Algunos periodistas consideran la revelación de los ocultos secretos del poder como una forma de dar cumplimiento a su vocación de guardianes del interés público.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Manuel Castells, *Comunicación y poder*, Madrid, Alianza Editorial, 2009, p. 328.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 334.

<sup>46</sup> John B. Thompson, *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*, España, Paidós, 2001, p. 13.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 55-56.

Ahora bien, para desenvolver el tercer elemento a tener en consideración cuando se aborde sobre los medios que difunden la información política, son claves las anteriores aportaciones de Thompson porque en ambas se entrevén dos diferentes posibles intenciones que inciden en la propagación de la información política; una es que su divulgación afecta a las fuentes de poder y la otra opción es que su publicación es fundamentada por el interés del público

Las razones que impulsan el tratamiento y la difusión de información sobre la cosa pública son varias, José Luis F. Stein Velasco es preciso en señalar que “en la realidad lo que un ciudadano recibe como información política es el producto de numerosos y variados procesos de comunicación, sujetos a presentaciones, énfasis, interpretaciones e intereses de los propios medios y comunicadores (...)”.<sup>48</sup>

Inclusive no sólo los medios y los comunicadores plasman sus intereses en plataformas informativas, de la misma manera también lo hacen los demás personajes pertenecientes a la esfera pública, dado que, como señala Castells, los “medios de comunicación constituyen el espacio en el que se deciden las relaciones de poder entre los actores políticos y sociales rivales. Por ello, para lograr sus objetivos, casi todos los actores y los mensajes deben pasar por los medios de comunicación”.<sup>49</sup>

Aunque se reconozca que los medios difusores puedan tener intereses específicos y que estos condicionan el tratamiento de la información, el propio Stein Velasco señala que “necesariamente debe tenerse presente que esa condición no puede verse como la regla general. Pueden encontrarse numerosos casos en que medios o comunicadores privilegian los intereses de la sociedad por arriba de cualquier otro”.<sup>50</sup>

Aquellos espacios que anteponen sus funciones en razón del interés de la sociedad, se les considera como medios de comunicación social o con responsabilidad social, y estos guían su producción y distribución de la información con base al valor que esta misma le pueda significar a la población.

---

<sup>48</sup> José Luis F. Stein Velasco, *Democracia y medios de comunicación*, México, UNAM/Instituto de investigaciones Jurídicas, 2005, p. 87.

<sup>49</sup> Manuel Castells, *op. cit.*, p. 262.

<sup>50</sup> José Luis F. Stein Velasco, p. 277.

El último elemento a tener en consideración cuando se habla sobre el tratamiento y la difusión de la información es sobre la propiedad y el patrocinio de los mismos. Una primera premisa es que los medios de difusión privados están expuestos a las leyes que rigen al mercado, con todo lo que eso implique, como puede ser la competencia desigual frente a monopolios-oligopolios y la información vista como producto comercializable.

En ese sentido, las críticas habituales hacia los modelos comerciales es porque se considera que “los medios de comunicación privados dentro de la economía de libre mercado son meramente empresas, y que los derechos e intereses de los dueños de medios y de sus directores son de la misma naturaleza que los de cualquier otra empresa”.<sup>51</sup> Por esta razón se debe tener siempre en consideración la posibilidad de que las fuentes informativas a disposición de la sociedad provienen de medios que privilegian el lucro y el beneficio propio, antes que el interés social.

Por otro lado están los patrocinios, los cuales son necesario identificarlos dado que estos inciden –directa o indirectamente- en los contenidos y en la manera de abordar a los mismos, “se cree en general (desde el interés público o crítico a la perspectiva profesional) que cuanto más dependa un medio de comunicación de la publicidad como fuente de ingresos, menos independientes serán sus contenidos de los intereses de los anunciantes y del sector en general”.<sup>52</sup>

Es un hecho que los medios pueden tener varias fuentes de financiación. “Estas incluyen una serie de inversores privados (entre ellos, otros medios de comunicación), anunciantes, consumidores, patrocinadores públicos y privados y gobiernos. De ahí que la línea de influencia que otorga la propiedad sea a menudo indirecta y compleja, y casi nunca única”.<sup>53</sup>

Los patrocinios provenientes del gobierno son estudiados de manera crítica y minuciosa particularmente por quienes consideran a los medios como vigilantes del poder, con base en la visión del pensamiento liberal-democrático. De tal modo que, para dicha ideología, resulta un obstáculo, para el deber ser de la prensa, la existencia de ingresos emanados de los entes que, se supone, tienen que ser supervisados. Denis McQuail, señala que

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 277.

<sup>52</sup> Denis McQuail, *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*, Barcelona, Paidós, p. 257.

<sup>53</sup> *Ibid.*, pp. 255-256.

La independencia de la prensa es, así mismo, una condición previa para desempeñar el papel de <<perro guardián>>: el ejercicio de vigilancia pública de quienes tienen más poder, y en particular, el gobierno y las grandes empresas. Unos *media* libres estarán dispuestos, cuando llegue el momento, a ofender a los poderosos, a expresar opiniones polémicas y alejarse de convencionalismos y tópicos.<sup>54</sup>

Manuel Alejandro Guerrero y Mireya Márquez Ramírez sostienen que, en lo que respecta a América Latina, los medios informativos impresos tienen una considerable dependencia a “las pautas publicitarias gubernamentales y del financiamiento público, que en muchas ocasiones son intercambiados por favores e intercambios convenientes para actores políticos clave, todo ello ante la ausencia de regulación, o bien, su escasa efectividad y cumplimiento, sobre este tipo de gastos del gobierno”.<sup>55</sup>

Además de lo anterior, la principal aportación de los autores, Manuel Alejandro Guerrero y Mireya Márquez Ramírez, es denominar como “liberales-capturados” a los medios que se encuentran en esta región, debido a que aquellos son “liberales en tanto que están técnicamente diseñados bajo el modelo de financiamiento privado y regido por el mercado, pero capturados porque, a diferencia del ideario liberal, no están regidos por el interés público, sino que tanto están supeditados a intereses políticos, económicos o gubernamentales en distintos grados”.<sup>56</sup>

Aunque los argumentos que sustentan los autores sobre su modelo de medios “liberales-capturados” son válidos y pueden ser aplicados para muchas de las plataformas de difusión en México, también es cierto que existen diversos espacios informativos que legitiman su actuación con base a los principios que se le adjudican según el pensamiento liberal-democrático (develar lo oculto, vigilantes del poder, fuentes de una ciudadanía informada). A pesar del hecho de que algunos de ellos sí han optado por ingresar recursos públicos con justificación de muchos argumentos, uno de ellos es el de su propia existencia.

En conclusión, puede decirse que coexisten los espacios que difunden información sobre asuntos públicos con diferentes intereses, aquellos cuyo actuar lo guían porque les retribuirá

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 225.

<sup>55</sup> Manuel Alejandro Guerrero, Mireya Márquez Ramírez, “El modelo ‘liberal capturado’ de sistemas mediáticos, periodismo y comunicación en América Latina”, *Temas de Comunicación*, N. 29 julio-diciembre 2014, Universidad Católica Andrés Bello, p. 149.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 150.

en sus intereses empresariales y los que anteponen que lo propagado sea de utilidad para la sociedad. Lo significativo de esto último es que los diversos intereses -que pueden o no desconocer sus públicos- inciden directamente en el contenido y tratamiento de la información, la cual inexorablemente la audiencia termina por apropiársela.

Asimismo, se tiene que señalar el hecho de que independientemente de los motivos que guíen al medio, estos tienen las particularidades de establecer la agenda y develar lo oculto que en ocasiones termina por ocasionar escándalos. Dicho de manera más desglosada poseen la capacidad para poner en la mira de la población cierta información, repercutir en la realidad política e incidir en la opinión y la formación política de la ciudadanía.

## **2. La adquisición de espacios de difusión. La intervención estatal y gubernamental en la prensa, la radio y la televisión.**

En el presente capítulo se recopilan los antecedentes inmediatos sobre cómo el Estado fue adquiriendo espacios de difusión y acerca de su conformación como anunciante. Para ello será necesario reconocer algunos episodios históricos relevantes de la relación medios privados-gobiernos, particularmente entablados con la prensa, la radio y la televisión.

Primero se seleccionan los casos emblemáticos en los que el poder en turno intervino, a través de la capacidad reguladora y las instituciones del Estado, en la prensa y su funcionamiento. Asimismo, se exponen algunas confrontaciones que se sostuvieron a través de publicaciones periódicas, entre periódicos simpatizantes del gobierno y los identificados como comerciales. De esta manera se revela a los espacios informativos como arenas políticas donde se desarrollan discursos contrapuestos.

En cuanto a la radio y la televisión resulta crucial, para el desarrollo del capítulo, señalar las obligaciones que se le adjudicaron a dichos medios con respecto a los contenidos de transmisión, ya que aquellos debían emitir los mensajes considerados importantes para el Estado, así como evitar los que contravinieran “el orden público”. Por supuesto, todo aquello transcurrió no sin antes implicarse en un terreno de negociaciones con la industria radio-televisiva.

Por otro lado, también se hace hincapié en las estaciones y canales propiedad del Estado o, en el caso de las publicaciones periódicas, afines al gobierno en turno, ya que en estos es donde se entrevén las utilidades que se les dieron a aquellos y, al mismo tiempo, se menciona el destino que tuvieron, pues la mayoría de ellos fueron adquiridos por privados.

### **2.1 La prensa escrita, entre la confrontación y la injerencia**

En lo que respecta al siglo XX, la prensa escrita y el poder ejecutivo en turno sostuvieron diversos episodios que se distinguieron por la confrontación entre ambas partes y, además, porque existió intervención gubernamental hacia las publicaciones periódicas, dicha injerencia se manifestaba a través de las instituciones crediticias y a partir de las facultades regulativas del Estado.

Las confrontaciones entre los periódicos y el poder establecido no son sorprendidas, considerando que, a decir de Silvia González Marín, durante la etapa posrevolucionaria hasta el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas, la prensa en general funge como testigo y protagonista, además

la diferencia entre un periódico y otro dependerá de una serie de factores que van desde su origen empresarial, apoyos comerciales, relaciones con el poder y posición ideológica- política de los dueños o del director de la publicación. Esta prensa es, además, tribuna que ofrece opiniones representativas del antiguo régimen y que también se abre a las nuevas fuerzas, a la vez que establece relaciones y compromisos con el poder público y participa de las contradicciones del grupo gobernante.<sup>57</sup>

A decir de la autora, la prensa escrita guía su editorial según le impulse las convicciones ideológicas del dueño o director, su relación con el poder o por una razón económica, ya sea empresarial o gubernamental. Es el caso de dos publicaciones impresas, las cuales incluso persisten en la actualidad; *El Universal* y *Excélsior*, ambas surgieron durante la etapa final de la Revolución Mexicana y rápidamente se les relacionó con grupos específicos de poder.

Su fecha de origen es indicio de los motivos de su creación. Ambos nacen con poco tiempo de diferencia, pues surgen en los años de 1916 y 1917. “*El Universal*, en la víspera del Congreso Constituyente de Querétaro y *Excélsior*, tan sólo seis semanas después de promulgada la Constitución”.<sup>58</sup> Al primero se le liga a la corriente Carrancista – especialmente por los vínculos de dicho jefe militar con el fundador de la publicación, Félix Palavicini- y al segundo se le calificó como defensor de los capitales nacionales y extranjeros.

Señala Laura Navarrete Maya que el *Excélsior* y “la relación, de alianza, con los grupos de poder económico se manifestaba en toda la publicación; en los editoriales, al asumir la bandera de los grupos de capital, como el petrolero, ante las acciones del gobierno y su política legislativa”.<sup>59</sup>

Si bien es cierto que a ambas publicaciones se les identifica y reconoce como periódicos con rasgos modernos porque anteponen lo informativo sobre lo opinativo (entre otros rasgos

---

<sup>57</sup> Silvia González Marín, *Prensa y poder político. La elección presidencial de 1940 en la prensa mexicana*, México, UNAM/Siglo XXI, 2006, pp. 15-16.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>59</sup> Laura Navarrete Maya, *Excélsior en la vida nacional (1917-1925)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, 192 p.

característicos del periodismo moderno), *El Universal* y *Excélsior* no escapan, entre sus páginas, de los textos escritos con intenciones políticas, ya que “el periodismo surgido después de la Revolución armada [...] Si bien cuida la información, las secciones editoriales y de opinión son la espina dorsal de los periódicos”.<sup>60</sup>

Puede decirse que la “trayectoria de los grandes periódicos mexicanos señala que el principal papel asumido por todos ellos, a través de épocas diferentes, es el de la tribuna de expresión de grupos o facciones. Esto no excluye que los diarios hayan cumplido, y cumplan, otro tipo de funciones, como el de publicar noticias, difundir cultura o entretener a los lectores”.<sup>61</sup>

El que sean identificados como arenas para la expresión de grupos, trae como consecuencia natural que en las publicaciones periódicas se desarrollen confrontaciones. Muchos de los enfrentamientos que sostuvieron los periódicos impresos, fueron impulsados evidentemente por razones ideológicas, aunque también la materia económica fue motivo de batallas discursivas, ya que dentro de sus páginas se recriminaban los tipos de financiamientos que se recibían.

Ejemplo de lo anterior fue lo sucedido con el diario *El Nacional*, pues este reprochaba en sus editoriales que los ingresos económicos, tanto oficiales como comerciales, ocasionaran la subsistencia de ciertas publicaciones, las cuales en sus contenidos contrariaban al gobierno establecido.

El partido hegemónico, en ese momento denominado Partido Nacional Revolucionario (PNR), observó necesario fundar un diario como órgano de expresión, así surgió *El Nacional* y su primer número vio luz el 27 de mayo de 1929. No tardaría mucho tiempo para que, a través de sus páginas, promoviera un freno al financiamiento de las publicaciones periódicas de mayor circulación, esto incluía ineludiblemente a *El Universal* y *Excélsior*.

En su editorial del 26 de agosto de 1929 se preguntaba:

¿Al alto comercio extranjero, al gobierno, a los lectores especiales que tienen y a los gobiernos de los estados puede convenirles, por entrar en sus intereses morales y materiales, la obstrucción a la paz nacional (...)?

---

<sup>60</sup> Silvia González Marín, *op. cit.*, p. 16.

<sup>61</sup> Fátima Fernández Christlieb, "Prensa y poder en México." *Estudios Políticos*, No. 2 Vol. 2, México, UNAM/FCPyS, jul-sep., 1975, p. 33.

Los diarios aludidos deben quedarse con los elementos de su circulación. No hay necesidad, para batir en brecha abierta a la prensa reaccionaria, de golpes de arbitrariedad. El plan económico sobre el que están trazadas las empresas de prensa reaccionaria señala un camino de infalibles efectos.<sup>62</sup>

Dicho llamado –a mantenerse únicamente con lo obtenido de su circulación- no prosperó. La prensa escrita de aquel año, señalada en los editoriales de *El Nacional* como periódicos que no defendían los valores de la Revolución Mexicana, continuó recibiendo ingresos por parte de las empresas y también a través de diversos órdenes de gobierno (una época donde naturalmente coexistían fuerzas antagonistas tanto dentro del mismo partido como en diferentes instancias gubernamentales). Respecto al boicot, señala José Luis Gutiérrez Espíndola:

El fracaso obedeció, entre otras razones, a que dichos diarios estaban en condiciones de jugar un papel importante a la hora de dirimir disputas en el interior del propio Estado. Provenientes en apariencia de las fuerzas reaccionarias, algunos ataques a determinadas autoridades o grupos políticos podían tener su origen en otros ámbitos del propio poder. No a todos les resulta prescindibles.<sup>63</sup>

Esto supone que para las diferentes fuerzas políticas y económicas coexistentes, las publicaciones periódicas servían como arenas políticas capaces de expresar las inconformidades o las posturas contrarias, por ello resultaba inviable que personajes políticos renunciaran a la adquisición de espacios en la prensa.

Es necesario señalar que *El Nacional* en sus inicios guiaba su política editorial y el tipo de contenido del diario según la visión e ideología de su director. Por ejemplo, podía ceñirse a tener una función acorde a las políticas sociales del presidente Lázaro Cárdenas y ser beligerante con respecto a la prensa que consideraba no difundía los ideales de la Revolución Mexicana o bien, por lo contrario, prefería optar por imitar la estructura informativa y la política administrativa de los periódicos comerciales y de la “gran prensa”.

Además, existe otro episodio representativo sobre las disputas editorialistas entre la propia prensa. En este caso se trató de periódicos asumidos como oficiales contra los autodenominados independientes. Aquella disputa llegó a trascender a la movilización

---

<sup>62</sup> José Luis Gutiérrez Espíndola, *Un diario para la revolución. El Nacional en la Historia de México*, México, El Nacional, 1989, p. 241.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 242.

masiva, mecanismo político característico de aquel momento. De la siguiente manera lo describe Humberto Musacchio:

El 3 de agosto de 1938 se reunió en el Zócalo una multitud que condenó a la entonces llamada "prensa reaccionaria" misma que prefería llamarse "independiente" y que era enérgicamente combatida por los papeles gobiernistas, encabezados en ese tiempo por *El Nacional*, vocero del Partido Nacional Revolucionario, y *El Popular*, recién nacido órgano de la Confederación de Trabajadores de México... Fue una ríspida batalla en la que una y otra parte publicaron exageraciones, amenazas, insultos y hasta mentiras, o bien minimizaron y omitieron lo que les convenía.<sup>64</sup>

A la manifestación acudieron diversos sindicatos inclusive no pertenecientes a la CTM. Las publicaciones *Excélsior*, *Últimas Noticias*, *Novedades*, *Rotofoto*, entre otras, fueron el blanco de las críticas por parte de la prensa oficial, ésta última les acusaba de ejercer el libertinaje en vez de la libertad periodística o bien los señalaba de ser golpistas por apoyar a Saturnino Cedillo, también era recurrente la señalización de que eran defensores del fascismo, aspecto que las propias publicaciones, *Últimas noticias* y *Novedades*, y sus directores con frecuencia lo admitían.

A juzgar por las crónicas aparecidas en los órganos de los convocantes, la manifestación fue un éxito [...] Las pancartas exhibían la consigna de "boicot a la prensa reaccionaria". Los trabajadores del ramo cervecero portaban un manta con larga leyenda "Obrero: si quieres darte cuenta del movimiento obrero, compra *El Nacional* y *El Popular*. Abajo *Excélsior*, *Hoy* y *Rotofoto*, enemigos del gobierno y del general Cárdenas, así como de todo el pueblo trabajador"<sup>65</sup>

El destino de *El Nacional* después del periodo presidencial de Lázaro Cárdenas sería muy singular, pues a partir de Manuel Ávila Camacho se convierte en un instrumento que funge como vocero del presidente en turno, puesto que es el mismo representante del ejecutivo federal quien nombra al director. Su fin llega dos años antes de que el Partido Revolucionario Institucional perdiera por vez primera la presidencia de la república, es decir en 1998, antes de ello se intentó vender junto a Imevisión, pero la operación no se llevó a cabo.

Es necesario señalar que la injerencia gubernamental en las publicaciones periódicas impresas no se limitó a "poseer" periódicos como *El Nacional* –publicación que originalmente era parte de una organización política–, sino que interfirió a través de las

---

<sup>64</sup> Humberto Musacchio, "1938: la manifestación olvidada", *Kiosco*, Año 1, número 2, 1990. p. 33.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 45.

instituciones del Estado y además estableció con la prensa prácticas económicas, las cuales le valieron a los periódicos cierta influencia en sus contenidos de información política.

Un ejemplo puntual de la intervención estatal es con relación a los insumos. Una medida gubernamental, ejecutada durante el sexenio de Lázaro Cárdenas, es la creación de la Productora e Importadora de Papel, S.A., (más reconocida por sus iniciales, PIPSA). Dicha acción, en gran medida, “fue resultado de la presión que ejercieron las empresas periodísticas por medio de artículos y editoriales en donde exigían el abaratamiento de los costos de papel, que se hallaba monopolizado por una sola compañía, las Fábricas de Papel San Rafael y Anexas, S.A.”.<sup>66</sup>

La creación de PIPSA, resultaba beneficiosa no sólo para la prensa escrita, sino para la empresa editorial en general. Asimismo, el argumento oficial sobre aquella medida era que impulsaba así la obra cultural. Fue en agosto de 1935 cuando el ejecutivo federal, a cargo de Cárdenas, pronunció que

PRIMERO: Procédase a la formación de una sociedad denominada "Productora e Importadora de Papel, S.A" que operará bajo la dirección y vigilancia de la Secretaría de la Economía Nacional, buscando obtener el abaratamiento máximo de papel

SEGUNDO: Por medio del decreto necesario se autoriza la suscripción de acciones a dicha sociedad por parte del Gobierno Federal, aportando éste \$500,000.00 y quedando dueño con esta acciones del derecho de designar la mayoría de los miembros del Consejo de Administración de la Compañía.

TERCERO: Por medio de los decretos y acuerdos correspondientes se establecerá en favor de la "Productora e Importadora de Papel, S:A." un subsidio del Gobierno Federal, equivalente, como máximo, al monto de los derechos de importación que causen las diversas clases de papel que la compañía introduzca al país. Este subsidio deberá utilizarse íntegramente, para batir el precio del papel importado.<sup>67</sup>

Es de destacar que dentro de los otros accionistas de PIPSA -ajenos al Gobierno federal y que poseían poco menos del 50%-, se encontraban los directores de los diarios *Novedades*, *El Universal* y *Excélsior*; “los señores Ignacio F. Herrerías, Miguel Lanz Duret, Rodrigo de

---

<sup>66</sup> Irma Lombardo García, "La PIPSA en sus orígenes", *Connotaciones*, No. 2, México, Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación, 1982, p. 18.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p.21.

Llano, Félix F. Palavicini...”.<sup>68</sup> Lo que denota la suficiente capacidad económica de los diarios para adquirir acciones y, por ende, obtener las ventajas que aquellas les retribuiera.

Una de las preocupaciones que recaía sobre la PIPSA, en relación con la prensa escrita, era que fuera utilizada de manera imparcial y como forma de control, sobre todo hacia las publicaciones que no fueran afines al gobierno. Manuel Alejandro Guerrero sostiene que, en efecto, razones políticas impulsaron la negativa a la venta de papel a ciertos medios impresos, aunque “estas acciones fueron siempre la excepción y no la regla”,<sup>69</sup> y Armando Zacarías señala que el sector gubernamental siempre trató de demostrar garantía a la libertad del ejercicio periodístico.<sup>70</sup>

Sin embargo, también es necesario recalcar que la Productora e Importadora de Papel era complaciente con los créditos otorgados, pues en “la gran mayoría de los casos, PIPSA dotaba de papel a los periódicos otorgándoles líneas de crédito muy indulgentes que en ocasiones ni siquiera se llegaban a cobrar, lo que desde luego ayudaba a la supervivencia de medios con escasos lectores”.<sup>71</sup>

Otro ejemplo sobre la capacidad de intervención del gobierno, y del uso de las instituciones estatales para ello, es la adquisición de la cadena García Valseca por parte de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (Somex). Esta se produjo porque su dueño, el coronel José García Valseca, se vio obligado a deshacerse de ella por las deudas contraídas en instituciones crediticias estatales. Entonces en 1972 “el coronel García Valseca expresó su intención de vender la cadena periodística, interesándose en ella dos grupos económicos, el alemanista y el de Monterrey, pero quedando finalmente en manos del gobierno, aunque el mismo coronel como director”.<sup>72</sup>

Aquella acción de compra es significativa por diversas razones; debido a la magnitud de la compra, la capacidad del Estado –por supuesto impulsado por el interés gubernamental- para

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>69</sup> Manuel Alejandro Guerrero, *Democracia y medios en México: el papel del periodismo*, México, Instituto Nacional Electoral, 2019, p. 28.

<sup>70</sup> Armando Zacarías Castillo, "El papel del papel de PIPSA en los medios mexicanos de comunicación", *Comunicación y Sociedad*, No. 25/26, DECS Universidad de Guadalajara, sep. 1995 abr. 1996, p. 77.

<sup>71</sup> Manuel Alejandro Guerrero, *op. cit.*, p. 28.

<sup>72</sup> Fátima Fernández Christlieb, “Prensa y poder en México”, p.33.

evitar que quedara en manos del grupo de Monterrey o del alemanista y, más revelador, los personajes que posteriormente adquirirían la cadena:

a través de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial adquirió en 1972, las acciones de las diversas empresas conocidas globalmente como Organización Periodística García Valseca, compuesta por tres diarios en la ciudad de México y 37 más en el interior de la República. Inopinadamente contrariando una política ratificada en 1973 por el propio Presidente de la República, según la cual las empresas del Estado no están a la venta, este importante consorcio periodístico fue adquirido en abril de 1976 por un grupo privado a cuya cabeza aparece Juan Francisco Ealy Ortiz, que a su vez ya aparecía como Presidente y Director General de la Cía, Periodística Nacional, S.A., editora de *El Universal*, el diario más antiguo de la ciudad de México.

El 75% de las acciones, sin embargo, aparecen asignadas a Mario Vázquez Raña, importante empresario mueblero y al mismo tiempo funcionario público por cuanto era director del Instituto Nacional del Deporte...<sup>73</sup>

La cadena de diarios pasaría a llamarse Organización Editorial Mexicana (OEM). En la actualidad se consideran a sí mismos como el grupo editorial más grande del país. “Son 50 periódicos distribuidos estratégicamente por toda la República, 43 sitios web, 24 radiodifusoras, una estación de televisión local en Durango y 90 pantallas de alta definición en puntos estratégicos del país”.<sup>74</sup>

Como se ha podido entrever, la injerencia gubernamental -estatal en la prensa gira, como eje fundamental, en torno al aspecto económico de las publicaciones periódicas (abaratamiento del papel, créditos estatales, etc.). Ineludiblemente históricamente se ha sostenido que la consecuencia directa de cualquier intervención financiera en las publicaciones periódicas es que se mantiene cierto control sobre ellas y se ve reflejado en el contenido.

Aunque se reconoce que desde el periodo decimonónico ya se presenta el financiamiento oficial –ejemplo de ello es *El Imparcial*, el cual era apoyado por Porfirio Díaz-<sup>75</sup> y también

---

<sup>73</sup> Miguel Ángel Granados Chapa, "1970-1976: un sexenio de comunicación", *Connotaciones*, No. 1, México, Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación, p.30.

<sup>74</sup> ¿Quiénes Somos?, [en línea]. Disponible en <https://www.oem.com.mx/oem/nosotros.html> [consultado: 29 noviembre 2020].

<sup>75</sup> “Entre especulaciones, rumores y verdades sabidas alrededor del medio periodístico y de la gente del dictador, *El Imparcial* era esperado como el diario oficial por excelencia”. Véase, Blanca A. Aguilar Plata, "El Imparcial: su oficio y su negocio", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 109, México, UNAM/FCPyS, jul-sep., 1982, p. 86.

los ingresos por concepto de anuncios de productos comerciales, se pondrá más atención a los eventos significativos acaecidos durante el siglo pasado.

El caso del boicot a *Excélsior* en 1970 es un episodio en la historia del periodismo mexicano sobre cómo los ingresos oficiales y comerciales pueden ser mecanismos de presión para influir en la línea editorial de los medios informativos. *Excélsior*, después de la muerte de sus directores Rodrigo de Llano y de Gilberto Figueroa, se enfrascó en una disputa interina por el control de la cooperativa y cuando finalmente Julio Scherer obtuvo el puesto, aquellos sectores agraviados ejecutaron diversos métodos para obstaculizar su dirección, entre ellos el económico.

Se agregaron cartas finamente presentadas en que se exhortaba a los anunciantes a no colocar sus avisos en *Excélsior*, so pretexto de que ésta había asumido una línea política de extrema izquierda. La campaña surtió sus efectos en agosto de 1972, cuando los principales anunciantes retiraron su publicidad de las páginas de *Excélsior*, a fin de obligarlo a variar su política informativa y editorial.<sup>76</sup>

Al mismo tiempo el gobierno federal de ese entonces, es decir el de Luis Echeverría, interfirió directamente en el asunto, ya que *Excélsior*, a decir de Granados Chapa, pudo sobrellevar el boicot, entre otras cosas, por el “auxilio económico del gobierno, expresado en forma de anuncios de empresas públicas que no solían publicar mensajes publicitarios”.<sup>77</sup>

Este último ejemplo expuesto es importante porque se trató de un suceso en el que se exhibió un mecanismo particular en el financiamiento gubernamental hacia las empresas periodísticas; los ingresos por concepto de publicidad. De esta forma se establece una relación de servicios, en la cual el medio percibe recursos a cambio de anunciar mensajes de instituciones u organismos estatales.

Por supuesto, como ocurrió con *Excélsior*, los fines últimos de la adquisición de espacio, por parte del gobierno, no son necesariamente para promover a las instituciones estatales y sus servicios, sino más bien el propósito principal es fungir como soporte económico de los medios impresos e indirectamente poseer cierto control sobre las mismas publicaciones.

---

<sup>76</sup> Miguel Ángel Granados Chapa, "Excélsior, el golpe final", *Comunicación e Ideología*, No. 3, UNAM/FCPyS, s/f, pp. 15-16.

<sup>77</sup> *Ibid.* p. 16.

### 2.1.1 La prensa escrita y su relación con la radio y la televisión

Hasta ahora se describieron algunos episodios acontecidos entre las publicaciones periódicas y los diversos gobiernos, en los que se presentaron desde confrontaciones hasta intervenciones a través de las instituciones estatales o medidas gubernamentales que se traducían en apoyos económicos. Sin embargo, es necesario señalar que la prensa trascendió a otras formas comunicativas, es decir, comenzó a utilizar a la radio y la televisión para sus propósitos.

Algunos periódicos establecieron convenios con empresas fabricantes y distribuidoras de radios para fundar estaciones de lo que en aquel momento se trataba del nuevo medio de comunicación. Algunas de las publicaciones periódicas que se abordaron con anterioridad incursionaron en la radio. Es el caso de El Universal Ilustrado-La Casa del Radio (con la Revista semanal *El Universal Ilustrado*)<sup>78</sup>, CYX o Excélsior Parker,<sup>79</sup> y XEO, XEFO o XEPNR (*El Nacional*).<sup>80</sup>

Ello abría la posibilidad de que sectores analfabetas (para entonces la gran mayoría de la población), se atrajera con la radio los acontecimientos informativos de diversa índole - incluyendo el editorial del periódico- que los diarios ofrezcan, aunque su uso tiene claras limitaciones a sectores marginados ya que éste nuevo medio comunicacional requiere, además de la estructura para su difusión, de instrumentación específica.

Lo mismo ocurrió en la televisión, algunos canales establecieron espacios destinados para reproducir noticias

El primer noticiero regular en TV, *Leyendo Novedades*, comenzó el 5 de diciembre de 1950 por Canal 4, conducido por Gonzalo Castellot. Su duración era de 15 minutos a partir de las 10:00 de la noche. Enseguida apareció por Canal 2 el noticiero de las 7:45, que precedió al más famoso *Noticiero General Motors*, producido por *El Universal*, bajo la conducción de Guillermo Vela y Pedro Ferriz Santacruz como anunciante comercial (Miró, 1997). Otros noticieros de la época eran el *Noticiero*

---

<sup>78</sup> Edna Patricia Carreón Guevara, Carlos Villasana, "La inauguración de la primera estación transmisora en México", [en línea], periódico *El Universal*, 22 mayo 2019. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/mochilazo-en-el-tiempo/la-inauguracion-de-la-primera-estacion-transmisora-en-mexico> [Consultado: 01 octubre 2020].

<sup>79</sup> Roberto Rodríguez Rebollo, "Excélsior y el Día Mundial de la Radio", [en línea], periódico *Excélsior*, 13 febrero 2020. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/excelsior-y-el-dia-mundial-de-la-radio/1363970#imagen-2> [Consultado: 01 octubre 2020] y Laura Navarrete Maya, *op. cit.*, p. 154.

<sup>80</sup> José Luis Gutiérrez Espíndola, *op. cit.*, p. 247.

*Pemex y el Noticiero Día a Día* patrocinado por Mercedes Benz con información de *Excélsior*. En todos los casos se trataba de la lectura plana de las principales noticias de los periódicos.<sup>81</sup>

Sin embargo, aquello de que los periódicos se encargaran de la construcción de los noticieros televisados cambiaría en 1970 cuando, en ese entonces, Telesistema Mexicano comunicaba que ahora el propio canal se haría cargo del espacio informativo y lo que eso significaba; estar a cargo de los contenidos y de la línea editorial:

El sector informativo de Telesistema Mexicano hasta antes de 1970 no producía noticieros propios sino que adquiría los servicios informativos de empresas periodísticas —como el diario *Excélsior*—o vendía tiempo a éstas para que transmitieran noticieros, decide crear la Dirección General de Información y Noticieros, y anuncia que a partir del 13 de febrero de ese año producirá sus propios programas informativos.<sup>82</sup>

Estos hechos dan paso a profundizar la histórica cercanía entre la prensa impresa y los medios radio-televisivos, sobre todo con los periódicos denominados con mucha reserva “de mayor alcance”. Además, expone la incursión de espacios informativos en las diversas modalidades de medios de difusión, aspecto que hasta hoy en día se mantiene. La prensa se introduce en plataformas visuales y auditivas, ya no sólo a base de papel.

## **2.2 La radio privada: regulación y sus obligaciones frente al Estado**

La industria radiofónica en México encuentra su origen antes de los gobiernos posrevolucionarios, sobre todo porque fueron los capitales de ciertos grupos económicos ya instalados durante el *porfiriato*, quienes impulsaron el desarrollo de dicho medio para su posterior comercialización.<sup>83</sup>

Dos ejemplos nítidos representativos de lo anterior dicho, son las estaciones comerciales XEW y la XEB. Ésta última se trataba de una propiedad de la Compañía Cigarrera El Buen Tono de la cual su dueño era Ernesto Pugibet quien también fungió como “socio de la Cervecería Moctezuma y de la Compañía Mexicana de Dinamita y Explosivos. Fue

---

<sup>81</sup> Manuel Alejandro Guerrero, *op. cit.*, pp. 40-41.

<sup>82</sup> Fernando Mejía Barquera, “50 años de televisión comercial en México (1934-1984)/ Cronología”, en Raúl Trejo Delarbre, coordinador, *Televisa el quinto poder*, México, 1989, p. 33.

<sup>83</sup> Fátima Fernández Christleb señala que los grupos económicos que decidieron incursionar en los medios electrónicos fueron los de capital extranjero. Véase Fátima Fernández Christleb, “La industria de radio y televisión. Gestación y Desarrollo”, *Nueva Política, El Estado y la Televisión*, Vol. 1 No. 3, UNAM/FCPyS, jul-sep., 1976, p. 237.

accionista del Banco Nacional de México, de la fábrica de tejidos San Ildefonso, del Ferrocarril de Monte Alto y de El Palacio de Hierro”.<sup>84</sup>

Mientras que para conocer los orígenes de la XEW resulta significativo señalar las actividades económicas de la familia de su fundador, Emilio Azcárraga Vidaurreta, así como su estrecha relación con la Radio Corporation of America (RCA) una empresa subsidiaria de la General Electric.<sup>85</sup>

Sus redes familiares fueron capaces de respaldar no sólo económicamente la puesta en marcha de la industria radiofónica -y posteriormente la televisiva- sino de establecer los contactos necesarios con los grupos económicos y los personajes que de inmediato se involucraron con el nuevo medio. Un primer hecho es que Emilio Azcárraga Vidaurreta se casa con Laura V. Milmo, hija de Patricio V. Milmo de la organización financiera Patricio Milmo e Hijos Sucesores.<sup>86</sup>

Después está su hermano, Raúl Azcárraga Vidaurreta, quien ya ejecutaba labores relacionadas al medio pues “se dedicó a importar de Estados Unidos varios equipos de transmisión y recepción, y en abril de 1923 puso al aire la primera radioemisora comercial mexicana: la Estación Central de Radiodifusión del Garage Alameda [...] Meses después cambió su nombre por Emisora de El Universal Ilustrado y la Casa del Radio, con las nominales CYL”.<sup>87</sup> Es necesario destacar que los artículos que importaba Raúl Azcárraga eran fabricados por la RCA.

Sin embargo, es más significativa la estrecha relación de Emilio Azcárraga con la Radio Corporation of America debido a que fungió como gerente de una de sus filiales; la Compañía México Music Co.<sup>88</sup> y es aún más revelador que esta misma empresa estadounidense aparece

---

<sup>84</sup> Guadalupe Lozada, “El Buen Tono. La compañía cigarrera que rompió los cánones en el siglo XIX”, *Relatos e historias en México*, n. 111, año X, México, Editorial Raíces, Noviembre, 2017, pp. 18-19.

<sup>85</sup> “RCA y la radio”, 23 diciembre 2013, Museo del Objeto del objeto. Disponible en: <https://www.elmodo.mx/rca-y-la-radio/> [consultado: 5 octubre 2020].

<sup>86</sup> Enrique Sánchez señala que en su unión con Laura Milmo, Azcárraga incrementó su fortuna y lo ligó a grupos económicos del norte del país. Véase Enrique E. Sánchez Ruiz, *Orígenes de la radiodifusión. Desarrollo capitalista y el Estado*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente ITESO/ Comisión Para el Fomento Editorial COFE, 1984, p. 28-29.

<sup>87</sup> Pablo Dueñas, “XEB. Los inicios de la primera voz radiofónica en México”, *Relatos e historias en México*, n.73, año VII, México, Editorial Raíces, septiembre, 2014, p. 79.

<sup>88</sup> Enrique Sánchez E. Ruiz, *Orígenes de la radiodifusión. Desarrollo capitalista y el Estado*, p. 29.

como la mayor accionista en la acta constitutiva de la XEW.<sup>89</sup> La estación tuvo su primera transmisión en 1930, fecha que ayuda para tener noción sobre los tiempos de los que se habla.

Contrario a lo que pudiera parecer, la creación de estaciones comerciales coexistió con las inauguraciones de emisoras oficiales. Las secretarías de gobierno y el partido hegemónico del momento (Partido Nacional Revolucionario y después Partido de la Revolución Mexicana) también incursionaron en la radio. Por ejemplo, en 1924 “sale al aire la emisora CZE operada por la Secretaría de Educación Pública. Su primera transmisión oficial es la toma de protesta del general Plutarco Elías Calles como Presidente de la República, realizada el 1 de diciembre”.<sup>90</sup>

Una de las estaciones radiofónicas oficiales más trascendentales resultó ser la creación de la XEFO por parte del Partido Nacional Revolucionario (PNR), esta se utilizó con fines diversos, desde los informativos hasta los propagandísticos e inclusive también incluyó temas educativos –particularmente fue muy utilizada durante el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas-.

El 31 de Diciembre de 1930, Pascual Ortiz Rubio, que había sido secretario de Comunicaciones en los gobiernos de Calles y Obregón, declara inaugurada la XEFO o emisora del PNR. Entre sus objetivos se señalan: difusión de la doctrina del Partido; información diaria de la gestión del mismo, así como de los gobernantes, e incorporación espiritual de las masas proletarias al arte y la literatura. El partido utiliza su estación en la campaña presidencial de Cárdenas y de 1934 a 1940 difundirá las principales realizaciones de su gobierno. La trayectoria de la XEFO como emisora del PNR y PRM se verá interrumpida en 1946, cuando el presidente Miguel Alemán decide entregar la concesión de la estación a radiodifusores privados, que ya para entonces tienen preparado el advenimiento de la televisión.<sup>91</sup>

Por ello, aunque las estaciones oficiales transmitieron diversos contenidos con temáticas culturales, artísticas, orientacionales etc., es un hecho que fueron plataformas difusoras de posturas ideológicas, de transmisión de información oficial y de difusión de eventos políticos. Por su parte, la radio comercial no excluyó de sus estaciones la propagación de información de índole pública, prueba de ello es que “el primero de julio de 1941, el presidente Ávila

---

<sup>89</sup> Fátima Fernández Christlieb, “La industria de radio y televisión...”, p. 244.

<sup>90</sup> Fernando Mejía Barquera, “Historia mínima de la radio mexicana (1920-1996)”, *Revista de Comunicación y Cultura*, Año n. 1, Edición n. 1, marzo-mayo, 2007, p. 4.

<sup>91</sup> Fátima Fernández Christlieb, “La industria de radio y televisión...”, p. 240.

Camacho declaró la guerra contra los poderes del Eje a través de los micrófonos de la estación”<sup>92</sup> de la XEW.

Aquella acción puede tener dos vertientes, una de ellas es que evidentemente se trató de una noticia trascendental y con poca oportunidad de ser ignorada, la otra opción es que resultaba inadmisibles no transmitir dicha información, ya que las normativas que se instauraron, conforme surgían las estaciones comerciales, propiciaron que ese tipo de mensajes fueran obligatoriamente transmitidos.

El Estado, en su facultad de regulador, estableció antes de 1940 reglamentaciones que establecían condiciones específicas para la utilización del sistema radiofónico, cabe mencionar que al ser un medio comunicativo nuevo no se vislumbraba aún el alcance e influencia social, política y económica que la radio conseguiría y por tanto no se previeron algunas cuestiones en ese sentido. A pesar de eso, conforme se publicaron ordenamientos jurídicos se asomó una mayor intromisión estatal que se tradujo en un mayor control en el establecimiento, funcionamiento, contenido y propiedad en la radio.

El 27 de noviembre de 1923 el Diario Oficial de la Federación (DOF) publicó el “Aviso poniendo en conocimiento del público que está vigente el Decreto sobre estaciones radiotelegráficas, expedido el 19 de octubre de 1916”. En su primer artículo señala que “No podrán establecerse ni explotarse en la República Mexicana, estaciones radiotelegráficas, si no es con autorización expresa del Gobierno Federal, el que solamente podrá otorgarla en los términos y con las condiciones que al efecto fije el reglamento de esta ley”.<sup>93</sup>

Dicho aviso, de no larga extensión, consiste en dar a conocer que es violatorio establecer una estación bajo cualquier modalidad; divulgación, transmisión, experimentación o “simplemente a la recepción” sin autorización del Gobierno federal, en ese entonces a cargo de Álvaro Obregón.

---

<sup>92</sup> Pablo Arredondo Ramírez; Enrique E. Sánchez Ruiz. *Comunicación social, poder y democracia en México*, México, Universidad de Guadalajara, 1986, pp. 102-103.

<sup>93</sup> Aviso poniendo en conocimiento del público que está vigente el Decreto sobre estaciones radiotelegráficas, expedido el 10 de octubre de 1916, [en línea], Diario Oficial de la federación. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4552310&fecha=27/11/1923&cod\\_diario=194592](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4552310&fecha=27/11/1923&cod_diario=194592) [consultado: 6 octubre 2020].

Después está la Ley de Comunicaciones Eléctricas de 1926, en ella, además de reafirmar que se necesita de autorización expresa del presidente (ahora de Plutarco E. Calles), se establecen límites sobre los asuntos que se abordan durante las transmisiones de los mensajes. Pues en “cuanto a los contenidos de la programación, quedaba prohibido transmitir noticias o mensajes cuyo texto fuera contrario a la seguridad del Estado, al orden público, a las leyes del país y a la decencia del lenguaje o que causaran escándalo o que atacaran en cualquier forma al gobierno o a la vida privada de las personas”.<sup>94</sup>

Por su parte, en La Ley de Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, publicada el 31 de agosto de 1931, ya se vislumbran aspectos regulatorios más profundos y definidos, por ejemplo, con relación a concesiones, horarios e impuestos, los cuales –señala la ley- se debían sujetar al Ejecutivo, pues se

estableció la jurisdicción federal de todo lo concerniente a vías generales de comunicación, quedando a cargo del Ejecutivo federal la aplicación del régimen de concesiones y permisos, la aprobación de tarifas y horarios de funcionamiento de las estaciones radiofónicas y a la fijación de contribuciones e impuestos (artículo 3o.).<sup>95</sup>

También se restringe el ejercicio radiofónico a los extranjeros, probablemente con la intención de evitar confrontaciones con otras naciones y al mismo tiempo, que aquello provocase injerencias extranjeras en el país. De la siguiente manera lo señala Adriana Berrueco García:

...Sobre la nacionalidad de los concesionarios, se determinó que éstos deberían ser ciudadanos mexicanos o empresas que contando con socios extranjeros, señalaran en sus escrituras constitutivas que dichos socios se considerarían como nacionales respecto a la concesión y, que por lo tanto, no podrían invocar la protección de sus gobiernos si se suscitaba alguna inconformidad relacionada con la concesión; además se prohibía la admisión como socio de la concesionaria, de algún Estado extranjero (artículos 12 y 16).<sup>96</sup>

La Ley que le siguió y reemplazó –sin muchos cambios sustanciales- es particularmente importante ya que “a los concesionarios de radiodifusoras comerciales se les imponía la obligación de transmitir en forma gratuita los mensajes de cualquier autoridad que se

---

<sup>94</sup> Adriana Berrueco García, “El estatuto jurídico de la radiodifusión (1923-1953)” en Nuria González Martín, coordinadora, *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, t. I: Derecho romano. Historia del derecho, México, Universidad Nacional Autónoma de México/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p.84.

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 86.

<sup>96</sup> *Idem*

relacionaran con la seguridad o defensa del territorio nacional, a la conservación del orden o cualquier calamidad pública”.<sup>97</sup>

Lo último señalado –la transmisión gratuita de los mensajes provenientes de la autoridad- es un antecedente directo de la posterior conformación de los tiempos oficiales. Del mismo modo, muchas reglamentaciones son retomadas en las posteriores leyes sobre radio y televisión que, dicho sea de paso, se publicaron no sin antes protagonizar una medición de fuerzas entre el Estado y la industria radio-televisiva.

Mientras que con el Reglamento del Capítulo VI del Libro Quinto de la Ley de Vías Generales de Comunicación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 1933, se señala que “los concesionarios de estaciones radiofónicas comerciales debían pagar el 5% de sus ingresos brutos de acuerdo con la ley respectiva”.<sup>98</sup>

La realidad es que no existió un cumplimiento cabal de algunos ordenamientos sobre la radio. Por ejemplo, a pesar de las constantes reiteraciones sobre que el dueño o mayor accionista de las estaciones debía ser mexicano, hubo la intromisión de capital extranjero (proveniente de Estados Unidos de América) para la obtención de radioemisoras en México durante las primeras décadas con las cadenas XEW-NBC y XEQ-CBS.<sup>99</sup>

Sin embargo, “A partir de 1945 las dos grandes cadenas de radio que existen en México: XEW-NBC y XEQ-CBS -integradas en la organización Radio Programas de México S.A., para efectos administrativos- dejarán paulatinamente de fundar estaciones radiofónicas ante la posibilidad próxima de instalar estaciones de televisión”.<sup>100</sup> De igual manera, se

---

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 88.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>99</sup> Señala Francisco Aceves González que “en la década de los años treinta la National Broadcasting Company (NBC) y la Columbia Broadcasting System (CBS) se disputaban la hegemonía en el campo de la radiodifusión estadounidense. Empero su disputa no se restringía al vecino país sino que la NBC a través de la XEW y la CBS por medio de la XEQ habían penetrado en el territorio nacional. Hacia 1938 la NBC contaba con 14 estaciones afiliadas, en tanto que la CBS tenía cuatro”. Véase Francisco Aceves González, “De la irrupción del sonido a la explosión de las imágenes. Una mirada al desarrollo histórico de la radio y la televisión en Jalisco: 1920-1960”, *Comunicación y Sociedad*, Nueva época, núm. 18, julio-diciembre, Universidad de Guadalajara, 2012, p. 22-23. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/comso/n18/n18a2.pdf> [consultado: 7 noviembre 2020].

<sup>100</sup> Fátima Fernández Christlieb, “La industria de radio y Televisión...”, p. 245.

establecería un marco normativo para el nuevo medio, mismo que se desarrollaría en medio de confrontaciones entre el gobierno y los dueños de las empresas televisivas.

Es así que se ha podido examinar las obligaciones que fue adquiriendo la radio, conforme se publicaban nuevas reglamentaciones, frente al Estado. Se trató de una notable evolución en los compromisos que debían cumplir los concesionarios, desde la autorización expresa del gobierno en turno y evitar la transmisión de mensajes que alteren el orden público hasta el convenio sobre el pago de impuestos.

Sin embargo, una exigencia estatal que es de suma importancia resaltar para la investigación es con respecto a la obligación de transmitir de forma gratuita los mensajes de las autoridades pertinentes con motivo de algún escenario de seguridad adverso. Esto es importante recalcar debido a que se trata de un antecedente directo en la conformación de los tiempos oficiales, que consisten, básicamente, en que el Estado posea espacio y sin costo alguno en los medios privados de radio y televisión para emitir información de carácter público.

### **2.3 Consolidación de los tiempos oficiales. La televisión y el Estado; una historia de correlación de fuerzas**

Los precursores de la televisión en México son el ingeniero Francisco Javier Stavoli, egresado y profesor de la entonces llamada Escuela de Ingenieros Mecánicos y Electricistas del IPN, quien realiza ensayos sobre la transmisión de imágenes, y el ingeniero Guillermo González Camarena al cual, por disposición del presidente Lázaro Cárdenas, le son facilitados los estudios de la radiodifusora del Partido Nacional Revolucionario -la XEFO- para desarrollar su experimentación.<sup>101</sup>

Sin embargo, son las decisiones del presidente Miguel Alemán cruciales con respecto a la formación de la televisión como industria, ya que tuvo a su disposición la información correspondiente sobre los dos modelos de televisión predominantes de la época; el comercial (estadounidense) y el de monopolio estatal (británico). El ejecutivo federal supo de la existencia de estos una vez que solicitó la formación de una comisión capaz de señalar cuál

---

<sup>101</sup> Rosa María González Victoria; Rosa María Valles Ruiz, *La primera vez que vi televisión. Medios, vida cotidiana y memoria colectiva*, México, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 2015, pp. 22 y 23.

debía ser la que se ejecutara en el país. Salvador Novo y Guillermo González Camarena, integrantes de dicha comisión tomaron posturas al respecto.

Mientras Novo favorecía el modelo de la televisión británica, González Camarena, a través de su informe técnico detallado, recomendaba el sistema estadounidense -con algunas variables muy menores-. Dicho escrito podría “ser utilizado por el gobierno para justificar la decisión que tomara”.<sup>102</sup>

Finalmente, el presidente se decantó por la comercial, aunque aquella decisión no fue fortuita, pues era esperable su rechazo hacia la televisión estatal ya que –como se ha mencionado con anterioridad- en años anteriores, precisamente en 1946, había vendido la estación radiofónica del PRM, es decir la XEFO, al empresario Francisco Aguirre para fines comerciales.<sup>103</sup>

Asimismo, también otra probable razón para la aplicación del modelo comercial es el hecho de quién fue el destinatario de la primera concesión para uso comercial, ya que se trató de la empresa Televisión de México, S.A., propiedad de Rómulo O’Farril, dueño en esa época del diario *Novedades* –y amigo íntimo del presidente-. La estación adoptó las siglas XHTV y le fue asignado el canal 4.<sup>104</sup>

Un acto oficial del ejecutivo marcaría el inicio de la televisión mexicana –tradición que continuarían la mayoría de las siguientes inauguraciones de canales-, se trató de la transmisión del IV informe de gobierno del entonces presidente Miguel Alemán Valdés, un 1 de septiembre de 1950.<sup>105</sup> De tal manera comenzaba transmisiones el Canal 4.

Las siguientes concesiones comerciales otorgadas fueron para Guillermo González Camarena por el canal 5, bajo las siglas XHGC –las últimas letras en referencia a su nombre- y para Emilio Azcárraga Vidaurreta con Canal 2, XEW TV, a través de la empresa Televimex, S.A.<sup>106</sup>

---

<sup>102</sup> Fernando Mejía Barquera, *La industria de la radio y la televisión y la política del Estado mexicano*. Vol. I (1920-1960), México, Fundación Manuel Buendía, A.C., primera edición, 1984, p.154.

<sup>103</sup> Fátima Fernández Christlieb, “La industria de radio y televisión...” p. 240. y Adriana Berruero García, *op. cit.*, p. 85.

<sup>104</sup> Fernando Mejía Barquera, *La industria de la radio y la televisión...* p. 157.

<sup>105</sup> Aunque Mejía Barquera señala que la inauguración oficial del Canal 4 se lleva a cabo un día antes, el 31 de agosto de 1950, con un programa "artístico musical". Véase Fernando Mejía Barquera, “50 años de televisión...” p. 25.

<sup>106</sup> Fernando Mejía Barquera, “50 años de televisión...”, pp. 24-25.

Otro acontecimiento necesario de señalar es el primer paso para la conformación de Televisa, se trata de la fusión de los tres mencionados canales concesionados en 1955; Emilio Azcárraga Vidaurreta declara a la prensa que: "Telesistema Mexicano S.A., ha nacido como un medio de defensa de las tres empresas que estaban perdiendo muchos millones de pesos".<sup>107</sup>

Ante todos estos acontecimientos históricos sobre la televisión, el Estado tiene su participación como ente regulador, muestra de ello es que en 1960 apareció, en el DOF, la Ley Federal de Radio y Televisión, la cual significó un claro interés estatal por obtener espacio para la difusión de mensajes oficiales y por querer asignarle ciertas funciones sociales (especialmente para la enseñanza escolar), a pesar de ser industrias comerciales. Por otro lado, también con aquella ley se evidenció la capacidad negociadora por parte de los medios audiovisuales.

Primero, dicha ley deja en claro que corresponde a la Nación el dominio del espacio territorial, por ende de las ondas electromagnéticas, de las cuales hace uso la industria de radio y televisión. Después señala, en su artículo cuatro, que dichos medios constituyen una actividad de interés público y por lo tanto el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social.<sup>108</sup> Asimismo, señala que según la naturaleza de las estaciones se requerirá permiso o concesión por parte de la Secretaría de Comunicaciones y transportes:

ARTÍCULO 13.- Al otorgar las concesiones o permisos a que se refiere esta ley, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes determinará la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, las cuales podrán ser: comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole.

Las estaciones comerciales requerirán concesión. Las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios, sólo requerirán permiso.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> Mejía Barquera, "50 años de televisión...". p. 25.

<sup>108</sup> Ley Federal de Radio y Televisión, [en línea], Orden Jurídico Nacional, México. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Compilacion/1096.pdf> [consultado: 2 julio 2020].

<sup>109</sup> *Ibid.*, s/p.

De aquella ley de 1960, es representativo que en las obligaciones de las estaciones radiofónicas y los canales televisivos sea el de impulsar “la integración nacional” esto es explicado a partir del interés de consolidar el Estado Nación, idea aún latente décadas después de la Revolución Mexicana. Además, indicaba, debía fomentar la democracia. Se señalaba de la siguiente manera:

ARTÍCULO 5.- La radio y la televisión, tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana. Al efecto, a través de sus transmisiones, procurarán:

III. Contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo y a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana.

IV. Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales.<sup>110</sup>

Se ha podido observar que al menos formalmente se incitaba a que en los contenidos de los medios privados se abordaran temas de carácter público. Por otro lado, son precisamente las infracciones a la Ley Federal de Radio y Televisión las que develan el interés por el control informativo gubernamental –el cual refleja parte del sistema político mexicano del momento– de lo que se transmite en los medios y que hacer recordar las restricciones a las publicaciones impresas abordadas en el primer capítulo

ARTÍCULO 101.- Constituyen infracciones a la presente ley:

I. Las transmisiones contrarias a la seguridad del Estado, a la integridad nacional, a la paz y al orden públicos; (sic)

IV. La alteración sustancial por los locutores de los textos de boletines o informaciones proporcionados por el Gobierno, con carácter oficial para su transmisión; asimismo, la emisión no autorizada de los textos de anuncios o propaganda comerciales que requieran previamente la aprobación oficial;

XXII. No transmitir los programas que el Estado ordene en el tiempo cuyo uso le corresponde en los términos de esta ley u otros ordenamientos.<sup>111</sup>

Dentro de las obligaciones de todas las estaciones de radio y televisión, sin distinción de su naturaleza comercial, cultural, etc., debían garantizar la transmisión de información oficial

---

<sup>110</sup> *Ibid.*, s/p.

<sup>111</sup> *Ibid.*, s/p.

que se pueda catalogar como mensaje de relevancia para el país y/o en concordancia, también, con la conservación del orden público.

ARTÍCULO 60.- Los concesionarios de estaciones radiodifusoras comerciales y los permisionarios de estaciones culturales y de experimentación, están obligados a transmitir gratuitamente y de preferencia:

I. Los boletines de cualquier autoridad que se relacionen con la seguridad o defensa del territorio nacional, la conservación del orden público, o con medidas encaminadas a preveer o remediar cualquier calamidad pública;

ARTÍCULO 62.- Todas las estaciones de radio y televisión en el país, estarán obligadas a encadenarse cuando se trate de transmitir informaciones de trascendencia para la nación, a juicio de la Secretaría de Gobernación.

ARTÍCULO 77.- Las transmisiones de radio y televisión, como medio de orientación para la población del país, incluirán en su programación diaria información sobre acontecimientos de carácter político, social, cultural, deportivo y otros asuntos de interés general nacionales o internacionales.<sup>112</sup>

Particularmente importante para los medios comerciales, fue el artículo 59 por dos razones; es la continuidad y concretización de la legislación radiofónica establecida en la década de 1930, específicamente la que aborda sobre el tiempo gratuito destinado al Estado mexicano para transmitir mensajes de diversa índole y, sobre todo, porque es el antecedente directo del origen de los tiempos oficiales -elemento importante de la publicidad oficial-.

ARTÍCULO 59.- Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión.<sup>113</sup>

Sin embargo, contrario a lo que pudiera parecer, el empresariado mediático dejó prueba de su capacidad negociadora en el posterior artículo, es decir el 61, donde se señala que el Consejo Nacional de Radio y Televisión (formado por secretarios de Estado e integrantes de la industria de la Radio y Televisión) “oírá previamente al concesionario o permisionario y, de acuerdo con ellos, fijará los horarios a que se refiere el citado artículo”.<sup>114</sup> Esto reflejó que

---

<sup>112</sup> *Ibid.*, s/p.

<sup>113</sup> *Ibid.*, s/p.

<sup>114</sup> *Ibid.*, s/p.

la disposición de tiempo debía ser acordada o bien aceptada por parte de la industria televisiva y radiofónica.

Una prueba más del poder adquirido de los concesionarios es la coyuntura de aquella ley, pues se ha expuesto –específicamente por el entonces diputado Antonio Castro Leal- que se tenía planeado que el tiempo gratuito fuera de dos horas o, al menos, los treinta minutos fueran continuos, sin embargo, a opinión de Castro Leal, el senado fue proclive a la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión que sugería que los treinta minutos fueran fraccionados.<sup>115</sup>

Otro evento político del ejecutivo fungió como el inicio de dos nuevos canales de televisión; XHTIM, Canal 8, y XHDF, Canal 13 iniciaron emisiones con la transmisión del informe del cuarto año de gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, aquel año convulso de 1968. El canal 8 fue otorgado a la empresa Fomento de Televisión S.A. filial de Televisión Independiente de México adscrita al grupo Alfa de Monterrey.<sup>116</sup> Mientras que “el Canal 13 se otorga a la empresa Corporación Mexicana de Radio y Televisión, encabezada por el industrial radiofónico Francisco Aguirre Jiménez, dueño de la cadena de radiodifusoras Organización Radio Centro”.<sup>117</sup>

Casi una década después de la promulgación de la Ley Federal de Radio y Televisión, habría de ocurrir nuevamente una correlación de fuerzas entre gobierno y medios con la publicación en el DOF, el 31 de diciembre de 1968, de un “Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación” que evidentemente involucraba a las estaciones comerciales de radio y televisión. Entre su contenido se vislumbraba un impuesto del 25%.<sup>118</sup>

---

<sup>115</sup> Miguel A. Granados Chapa, “La televisión de Estado. En busca del tiempo perdido”, *Nueva Política*, El Estado y la Televisión, Vol. 1 No. 3, jul-sep., UNAM/FCPyS, 1976, p. 226.

<sup>116</sup> Fernando Mejía Barquera, “50 años de televisión...”, p. 29.

<sup>117</sup> “Cronología de la radiodifusión”, [en línea], CIRT. Disponible en: <https://cirt.mx/cronologia-de-la-radiodifusion/> [consultado: 17 julio 2020].

<sup>118</sup> Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación (Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos), Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/79.pdf> [consultado: 3 julio 2020].

Aquella medida tuvo por consecuencia que la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión negociara para que la Secretaría de Hacienda, con autorización del Ejecutivo Federal, formulara un arreglo. El resultado fue que el 1 de julio de 1968 se publicó en el DOF el “Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades”.

Bajo el argumento de que “es necesario que el Ejecutivo Federal disponga de tiempo para transmisión en las estaciones radiodifusoras comerciales para el cumplimiento de sus propios fines”<sup>119</sup> se acepta la modalidad de pago en “especie”, es decir, se le asigna al Estado un 12.5 por ciento de tiempo en transmisión y así se sustituye el pago monetario del 25% establecido con anterioridad. Se plantea de la siguiente manera:

- a) Los concesionarios que en su calidad de obligados solidarios al pago de dicho impuesto y por tanto como terceros interesados en el cumplimiento de esa obligación, ... podrán solicitar se les admita el pago de su importe con el doce y medio por ciento del tiempo diario de transmisión de cada estación. El Estado, por conducto del Ejecutivo a mi cargo, hará uso de ese tiempo para realizar las funciones que le son propias de acuerdo con la Ley Federal de Radio y Televisión, sin que ello implique que haga transmisiones que constituyan una competencia a las actividades inherentes a la radiodifusión comercial, a cuyo efecto se precisa que cuando aquél realice campañas de interés colectivo, promoviendo el mayor consumo de bienes y servicios, lo hará en forma genérica, en tanto que la industria de la radiodifusión comercial se ocupará de la publicidad y propaganda de marcas, servicios o empresas específicos.<sup>120</sup>

En dicho inciso, se refleja el primer indicio de la intranquilidad del sector radio-televisivo porque el gobierno no se convierta en un competidor de la actividad intrínseca de los medios; la publicidad de medios, servicios o empresas. Después, como se plasmará a continuación, le interesa no perder más tiempo-espacio del negociado, por el contrario, pretende explotar comercialmente el tiempo-espacio del que no haga uso el ejecutivo. Así lo expresa el acuerdo:

---

<sup>119</sup> Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades, [en línea], Diario Oficial de la Federación, México, 1 julio 1969, p. 19. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4621156&fecha=01/07/1969&cod\\_diario=198660](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4621156&fecha=01/07/1969&cod_diario=198660) [consultado: 2 07 2020].

<sup>120</sup> *Ibid.*, p. 19.

Estos tiempos de transmisión no serán acumulables, ni su uso podrá diferirse, aun cuando no sean utilizados, pues se entenderá que el concesionario cumple con su obligación con sólo poner dicho tiempo a disposición del Estado.

Si el Ejecutivo Federal no utilizare, total o parcialmente, tales tiempos para transmisión, deberá hacerlo el concesionario para sus propios fines, a efecto de no interrumpir el servicio de radiodifusión.

b) Los tiempos de transmisión a que se refiere el inciso anterior serán distribuidos proporcional y equitativamente dentro del horario total de transmisiones de la radiodifusora de que se trate, por conducto del órgano que se designe, el que oirá previamente al Consejo Nacional de Radio y Televisión. En todo caso, se cuidará de no poner en peligro la estabilidad económica de las estaciones, se tomarán en cuenta las características de su programación y se notificará al concesionario el uso de los tiempos de transmisión con una razonable anticipación.<sup>121</sup>

De dicha manera quedó la negociación respecto al impuesto que debían pagar según la primera reglamentación sobre el impuesto del 25%. Al respecto, Pablo Arredondo afirma que el Estado no ejercía todo el tiempo asignado y una razón de ello era porque no poseía la capacidad suficiente para producir los mensajes. Entonces, puede decirse que el incumplimiento de la negociación entre hacienda y la industria televisiva, terminó siendo una exención de impuestos.<sup>122</sup> A pesar de que

TERCERO. Esta autorización subsistirá mientras esté en vigor el impuesto citado. En caso de que el concesionario no proporcione los tiempos de transmisión a que está obligado o no cumpla con sus otras obligaciones, el impuesto será cubierto en efectivo y en su caso, se exigirá a través del procedimiento administrativo de ejecución, sin perjuicio de las demás acciones que procedan.<sup>123</sup>

De esta manera quedó instalado en las leyes mexicanas el “tiempo fiscal”, y una vez establecido se dio paso a la creación de una comisión, la cual integraba tanto a las autoridades correspondientes a la relación medios-gobierno, así como a miembros de algunas secretarías, quienes representarían a los dos tipos de mensajes considerados siempre trascendentales: educación y salud.

El 21 de agosto de 1969 se publicó el acuerdo gracias al cual se constituyó la Comisión de Radiodifusión, encargada de utilizar este tiempo fiscal. Se trata de un

---

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>122</sup> Pablo Arredondo Ramírez; Enrique E. Sánchez Ruiz. *Comunicación social, poder y democracia en México*, México, Universidad de Guadalajara, 1986, pp. 132-133.

<sup>123</sup> Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades. p. 19.

órgano intersecretarial, compuesto por dos representantes de cada una de las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, y de Comunicaciones y Transportes, con el carácter de miembros permanentes, así como un representante de cada una de las secretarías de Educación Pública y Salubridad y Asistencia, como miembros especiales a los que se debe convocar cuando se traten asuntos de la competencia de esas oficinas.<sup>124</sup>

Aquel acuerdo que concretizaba el 12.5 por ciento de tiempo en transmisión como forma de pago de impuestos, cambiaría tres décadas después. Al poco tiempo de que un nuevo partido llegó a la presidencia de la República (2000), se publicó un Decreto que autorizó la disminución de los minutos otorgados al Estado.

En 2002, con Vicente Fox al frente del Ejecutivo Federal, se publicó en el DOF el “Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica.” El cual establecía que

I. Los concesionarios que tengan la calidad de responsables solidarios al pago de dicho impuesto y, por tanto, como terceros interesados en el cumplimiento de esa obligación, pagarán la contribución que se menciona con dieciocho minutos diarios de transmisión en el caso de estaciones de televisión, y con treinta y cinco minutos diarios en las de radio, para la difusión de materiales grabados del Poder Ejecutivo Federal con una duración de veinte a treinta segundos, sin que ello implique que haga transmisiones que constituyan una competencia a las actividades inherentes a la radiodifusión comercial...<sup>125</sup>

Esto significó la disminución de 12.5 a 1.25% del tiempo fiscal. Es así que aquel originario impuesto a los concesionarios que impulsó Gustavo Díaz Ordaz se ha ido reduciendo considerablemente; primero se negoció a que el gravamen fuera en especie –y así evitar que fuera monetario- para que, décadas después, se concretara una reducción considerable de tiempo gratuito para el Estado.

La realidad es que la participación del Estado en los medios de difusión masiva no se limitó simplemente a ejercer el espacio que las estaciones comerciales se vieron obligados a proporcionar. En la historia de estaciones de radio y la televisión en México, el Estado ha

---

<sup>124</sup> Miguel A. Granados Chapa, “La televisión de Estado...”, *op. cit.*, p. 231.

<sup>125</sup> Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, [en línea], Diario Oficial de la Federación, México, 10 octubre 2002. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=719697&fecha=10/10/2002](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=719697&fecha=10/10/2002) [consultado: 2 07 2020].

sido propietario de aquellas, sin embargo, es un hecho que la creación y el fomento de canales estatales eran impulsados en razón e interés del gobierno en turno.

Otro hecho es que no le ha competido en inversión. El canal 11, XEIPN, dependiente de Instituto Politécnico Nacional es prueba de lo anterior ya que “esta primera difusora de televisión estatal ha tenido que desenvolverse en un nivel artesanal, en contraste con las enormes inversiones industriales de la televisión comercial”.<sup>126</sup>

Posteriormente, la participación del Estado en la televisión aumentó con la adquisición del Canal 13. En 1972, la paraestatal Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (SOMEX) obtuvo sus acciones dejando fuera a Francisco Aguirre, su dueño.<sup>127</sup> A esto se suma la creación en el mismo año de la “red de cobertura nacional denominada Televisión Rural de México” llamada más tarde, Televisión de la República Mexicana.<sup>128</sup>

Paralelamente, los dueños de estaciones comerciales seguían sumando alianzas y así se fortalecían aún más. La consolidación de la empresa Televisa es el resultado de una nueva unión entre empresas, esta vez Televisión Independiente de México (TIM) se integra a Telesistema Mexicano, sin embargo, más tarde Emilio Azcárraga habría de hacerse de las acciones (25%) que correspondían a TIM

En diciembre de 1972 se lleva a cabo la fusión de Telesistema Mexicano y Televisión Independiente de México en una sola entidad encargada de administrar los recursos de que disponían ambas empresas: Televisión Vía Satélite S.A (Televisa). Televisa empieza a operar formalmente el 8 de enero de 1973... cuyas acciones pertenecen en 75 por ciento a Telesistema Mexicano y en 25 por ciento a Televisión Independiente de México...<sup>129</sup>

Una década después “trasciende en la prensa nacional que el Grupo Monterrey se retira de Televisa y vende su participación (25%), así como el Canal 8, a los señores Alarcón, propietarios de *El Heraldo de México*. Posteriormente se sabe que Emilio Azcárraga compró su parte a los Alarcón”.<sup>130</sup>

---

<sup>126</sup> Miguel A. Granados Chapa, “La televisión de Estado...”, p. 225.

<sup>127</sup> Pablo Arredondo Ramírez; Enrique E. Sánchez Ruiz, p. 135.

<sup>128</sup> “Cronología de la radiodifusión”, [consultado: 2 julio 2020].

<sup>129</sup> Fernando Mejía Barquera, “50 años de televisión...”, p. 34.

<sup>130</sup> Enrique E. Sánchez Ruiz “Hacia una cronología de la televisión mexicana”, *Comunicación y Sociedad*, No. 10-11, Universidad de Guadalajara, septiembre-abril, 1991, p. 253.

Otro elemento a tener en consideración y que ya se ha entrevistado a lo largo del capítulo, es sobre el destino que tuvieron algunos medios de propiedad estatal. Un caso emblemático es la entrega del canal estatal 13 –que en ese entonces ya se nombraba como Imevisión- a manos del empresario Ricardo Salinas Pliego en 1993. Aquella acción tuvo que transcurrir después una serie de movimientos que propiciaran la venta, ya que legalmente era inviable debido a que no se pueden poner en venta canales permisionados, por lo que el estatuto debía cambiar a concesionario

Finalmente, el 4 de marzo de 1993 se publicó en el Diario Oficial la convocatoria que puso a la venta, en paquete, las redes nacionales de televisión —Canal 7 y Canal 13— Impulsora de Televisión de Chihuahua, S.A., el periódico *El Nacional*, S.A. de C.V., Compañía Operadora de Teatros, S.A. y Estudios América, S.A.<sup>131</sup>

Fue el grupo Radiotelevisora del Centro el que obtuvo el paquete de medios, así lo informó la Secretaría de Hacienda el 18 de julio de 1993. Este grupo, encabezado por Ricardo Benjamín Salinas Pliego, Hugo Salinas Rocha y Hugo Salinas Price, pagó dos mil millones 50 mil nuevos pesos, equivalentes a 645 millones de dólares. Del paquete de medios quedó fuera *El Nacional* porque el gobierno no consideró satisfactorio el precio que se ofreció por esa empresa.<sup>132</sup>

Un último antecedente, aunque muy reciente, necesario a destacar es el ingreso de la tercera cadena de televisión abierta y de mayor alcance territorial. Se trata de Imagen T.V o Canal 3.1, propiedad de la familia Vázquez Raña-Aldir (Olegario Vázquez Raña y su hijo del mismo nombre, pero con Aldir como segundo apellido). La cual inició transmisiones en 2016, un año después de ganar la licitación. Esta se integraba al duopolio televisivo que monopolizó el mercado por dos décadas.

De la siguiente forma, Gabriel Sosa Plata puntualiza acertadamente las etapas por las que pasaron Televisa, TV Azteca e Imagen TV en su conformación con respecto al trato del Estado. El autor señala que desde la venta de Imevisión

Veinticuatro años después de aquella privatización, la televisión abierta ofrece una nueva opción, que su vez es representativa de otra etapa regulatoria para acceder a las frecuencias: la licitación o concurso abierto para su concesionamiento. La primera etapa fue la discrecionalidad con la que se entregaban las concesiones; la segunda fue producto de la privatización y la tercera se materializó a partir de la reforma

---

<sup>131</sup> Carmen Patricia Ortega Ramírez, *op. cit.*, pp. 155-156.

<sup>132</sup> *Ibid.*, p. 160.

estructural de telecomunicaciones, en la que el poder para entregar las frecuencias pasó del Poder Ejecutivo al órgano regulador autónomo.<sup>133</sup>

En la actualidad, el “sistema de medios públicos en México está integrado por el Instituto Mexicano de la Radio (IMER), Radio Educación, Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, Canal Once, Canal 22, la Dirección General de Televisión Educativa (DGTVE) y la Agencia de Noticias del Estado Mexicano (Notimex).”<sup>134</sup>

De esta forma, se ha expuesto no sólo los acontecimientos que han representado el enfrentamiento directo entre medios y gobiernos, también ha quedado manifestada la forma en que el Estado se hizo de espacios capaces de difundir mensajes, lo que fue el resultado de acciones más allá de la creación de canales estatales –de los que algunos han desaparecido por decisiones del gobierno en turno- como lo fue establecer con los medios comerciales reglamentaciones en las que les obligaban a otorgar espacio.

Sobre aquellas obligaciones de los medios concesionados frente al Estado, que evidenciaban un sistema político autoritario con un férreo control de la información que se propagara bajo el argumento de seguridad y orden del país, nació la figura de tiempos oficiales, la cual es de notable relevancia para la ejecución publicidad oficial, aunque como se podrá observar a continuación no es el único elemento a tener en consideración.

---

<sup>133</sup> Gabriel Sosa Plata, “Nace Imagen TV”, [en línea], Amedi, 18 octubre de 2016. Disponible en: <https://www.amedi.org.mx/nace-imagen-tv/> [consultado: 6 diciembre 2020].

<sup>134</sup> AMEDI exige el fortalecimiento de los medios públicos en México mediante el incremento de partidas presupuestales, [en línea], El Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia, 27 noviembre 2019. Disponible en <https://www.observacom.org/amedi-exige-el-fortalecimiento-de-los-medios-publicos-en-mexico-mediante-el-incremento-de-partidas-presupuestales/> [consultado: 10 diciembre 2020].

### **3. La publicidad oficial durante el sexenio de Enrique Peña Nieto**

En lo que respecta al capítulo tercero, se analiza el funcionamiento de la publicidad oficial durante el sexenio de Enrique Peña Nieto a través del presupuesto asignado en la materia, es decir, se pone atención a los montos ejercidos durante su mandato, así como a las empresas que se contrataron.

Previamente será necesario describir en qué consiste la publicidad oficial y para ello se revisan los aportes de diversas entidades internacionales, organizaciones interesadas en el tema, así como especialistas en la materia, quienes han clarificado y analizado el tema. Sin embargo, se sostiene que existe una gran brecha entre lo que debería ser la publicidad oficial y cómo se ejecuta en la realidad.

Incluso, al mismo tiempo en que se aborden las leyes y los reglamentos relacionados con la materia, se externan los desaciertos existentes en las mismas, por ejemplo la falta de una diferenciación oportuna de la publicidad oficial con respecto a las demás formas comunicacionales que ocurren en un gobierno.

#### **3.1 La publicidad oficial. Hacia una definición e identificación de sus elementos**

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2003, realiza una descripción sobre en qué consiste la publicidad oficial –que ellos identifican como publicidad de Estado- y en ella realiza una diferenciación entre publicidad “no pagada” y “pagada”.<sup>135</sup> Lo manejan de la siguiente manera:

Existen dos tipos de publicidad del Estado: la publicidad no pagada y la publicidad pagada. La publicidad “no pagada” incluye los comunicados de prensa, los textos de leyes o sobre reuniones legislativas, e información que cuenta con respaldo del gobierno pero que puede ser pagada por un particular (...) La publicidad “pagada” incluye los anuncios pagados en la prensa, la radio o la televisión, el material de software y video producido por el gobierno

---

<sup>135</sup> Más adelante se podrá observar que la Publicidad del Estado “no pagada”, a la que hace referencia la CIDH, tiene, en sus características descritas, más parecido a las funciones de la comunicación social, ésta última suele emplearse erróneamente en México como sinónimo de Publicidad Oficial, especialmente cuando se aborda constitucionalmente.

o patrocinado por éste, las campañas a base de folletos, el material publicado en Internet, las exposiciones, etc.<sup>136</sup>

En este caso, se pone atención en la descripción de la “publicidad pagada”, es decir a los anuncios (comprados) realizados a través de diversos medios masivos de comunicación y patrocinados por parte del gobierno, independientemente del tipo de material que se produzca para dicho fin, ya que ésta abarca a varios elementos sobre los que se conforma la publicidad oficial en México. El informe de la CIDH continúa enseguida para asentar que

Los gobiernos utilizan la publicidad pagada para informar a la opinión pública sobre asuntos importantes (por ejemplo, anuncios vinculados a preocupaciones por la salud y la seguridad), para incidir en el comportamiento social de los ciudadanos y de las empresas (como los estímulos a la ciudadanía para que concurran a votar en las elecciones) y para generar ingresos a través de diversos programas (con frecuencia por la vía del sector estatal).<sup>137</sup>

Conforme a lo anteriormente escrito, se identifican dos primeros elementos claves que busca la publicidad oficial; informar sobre asuntos que le son relevantes a la población y con dicha acción se pretende tener consecuentemente un accionar específico de parte de la ciudadanía, y, en segunda instancia, se persigue la obtención de ingresos en las arcas del gobierno.

Hasta ahora se entiende que la publicidad oficial se trata de los mensajes, esparcidos en sus diferentes formatos, financiados por el gobierno ya sea con la intención de obtener ingresos o bien de informar sobre asuntos relevantes a la población con el propósito de incidir en su comportamiento.

Para comprender el tema es de gran ayuda –y a su vez de obligatoria lectura- las aportaciones que han hecho las organizaciones Artículo 19 y Fundar. Ambas agrupaciones han colaborado en conjunto y han contribuido con sus análisis e investigaciones a la materia, con la intención de que la publicidad oficial sea utilizada como un verdadero canal de comunicación entre sociedad y mandatarios.<sup>138</sup>

---

<sup>136</sup> Oficina del gabinete del Reino Unido, Government Printing and advertising, citado en Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2003, [en línea], Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH, 2003, p. 187. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202003.pdf> [consultado: 4 febrero 2020].

<sup>137</sup> *Ibid.*, pp. 187-188.

<sup>138</sup> Artículo 19 “promueve y defiende el avance progresivo de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información de todas las personas, de acuerdo a los más altos estándares internacionales de derechos

Este último elemento es otro objetivo de la publicidad oficial, aunque no es el único que remarcan ambas organizaciones mencionadas anteriormente. Dichas agrupaciones, de cara a las elecciones presidenciales del 2012 –mismas en las que obtuvo la presidencia Enrique Peña Nieto- elaboraron un breve pero conciso documento sobre la censura estructural en México provocada por la publicidad oficial en México.<sup>139</sup> Dicho texto es esclarecedor para el tema pues apunta la razón de existencia de la publicidad oficial, los propósitos de la misma y su uso justificado para el sistema político formal, ya que

En una democracia, el Estado tiene la obligación de informar a las y los ciudadanos sobre los servicios que presta, las políticas públicas que instrumenta y las actividades oficiales que les afectan o benefician. En este escenario, la publicidad oficial constituye un canal relevante de comunicación entre las instituciones de gobierno y la sociedad, así como un recurso para la realización del derecho de acceso a la información y, en consecuencia, para el pleno ejercicio de otros derechos fundamentales<sup>140</sup>

Con esto se observa que la publicidad oficial puede ser vista como producto de la obligación del Estado de anunciar sobre los servicios que presta y sobre las políticas que le repercuten directamente a la sociedad. Por ende, se observa a la publicidad oficial como la información que brindan los entes pertenecientes al Estado, como lo son las instituciones y los gobiernos, para dar a conocer las labores que le son propias e incidir en el actuar de la ciudadanía con el propósito de que estos, a su vez, ejerzan sus derechos.

Con lo anterior, se entiende que no se trata sólo de un elemento para influir sobre el gobernado, como podría parecer en el informe realizado por la CIDH, sino que es una herramienta para que la población ejerza sus derechos y también representa un instrumento que puede permitir la interacción entre sociedad y las instituciones del gobierno, no sólo representa un canal comunicativo horizontal.

---

humanos, contribuyendo así al fortalecimiento de la democracia”. Véase <https://articulo19.org/sobre-a19/> Por su parte, Fundar es una organización civil interesada en la democracia, pero particularmente en las relaciones de poder entre sociedad y gobierno. Véase <https://fundar.org.mx/somos/> [consultado: 20 agosto 2019].

<sup>139</sup> Además, este informe ayuda a delinear el estatus de la publicidad oficial y su relación deformada, según las organizaciones, entre gobierno-medios de información antes de que tomara protesta como presidente Enrique Peña Nieto.

<sup>140</sup> “*Publicidad oficial en México: la censura estructural*”, [en línea], Artículo 19/Fundar. Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/libertaddeexpresion.pdf>. [consultado: 15 agosto 2019].

Años más tarde, en 2017, Artículo 19 elaboraría el informe titulado *Democracia simulada, nada que aplaudir* y en este, además de que se puede encontrar un desglose detallado sobre la incapacidad del gobierno mexicano por garantizar un verdadero Estado de derecho, particularmente en las garantías que inmiscuyen la vida democrática, realiza una definición con mayor detalle y un desglose más claro de lo que es la publicidad oficial, es así que

La publicidad oficial podemos describirla como todos aquellos espacios comprados en los distintos medios de comunicación por los órganos de gobierno, para difundir información de interés público hacia sus gobernados y gobernadas [...] Así la publicidad oficial del gobierno se refiere a toda aquella propaganda que observamos en los distintos medios de comunicación (impresos, radiofónicos, televisivos y digitales) y en la vía pública, por todas las ramas del gobierno en todos los órdenes (federal, estatal y municipal) y sus organismos dependientes. Esta comprende toda la publicidad de las empresas controladas por el Estado y los organismos públicos autónomos<sup>141</sup>

Cabría hacer dos aclaraciones pertinentes antes de continuar, la primera es que en México no toda la publicidad oficial es estrictamente comprada pues existen los tiempos oficiales para radio y televisión, los cuales consisten –como se pudo observar en el capítulo anterior- en que dichos medios están obligados a otorgar cierta cantidad de minutos sin costo alguno o bien se puede brindar espacios en sus medios como forma de pago de impuesto en especie y, por otro lado, la segunda precisión es el erróneo uso del concepto de “propaganda” para referirse indistintamente a la publicidad, pues la publicidad oficial no debe tener pretensiones propagandísticas, sino informativas.

Aparte de los mencionados detalles, en el informe de Artículo 19 existen afirmaciones que traslucen algunos elementos esenciales de la publicidad oficial -que no hayan dado cuenta las anteriores aportaciones al tema- como lo es el uso de la vía pública como plataforma de difusión y no sólo el de los medios masivos de comunicación. Además, otros aportes son que involucra a los tres niveles de gobierno y sus respectivos organismos, así como los entes autónomos y, sobre todo, que para la difusión se emplea el criterio de información de interés público.

Todas esas características han sido reveladoras para comprender en qué consiste la publicidad oficial y así exponer lo significativa que es para el sistema político, tanto para el

---

<sup>141</sup> Artículo 19, *Democracia simulada, nada que aplaudir: informe anual 2017*, [en línea], México, 20 marzo 2018, p. 50. Disponible en: <https://articulo19.org/nadaqueaplaudir/>, [consultado: 30 octubre 2019].

cumplimiento de los derechos humanos y políticos fundamentales, como esencial con el fin de establecer un vehículo de comunicación entre sociedad e instituciones públicas.

Es Ernesto Villanueva quien acota puntualmente las funciones no tan visibles de la publicidad oficial en beneficio de la comunidad, la esfera pública y el sistema político, ya que con ella, se legitima la existencia del aparato gubernamental en tanto ofrezca a la población su oferta institucional (es decir las funciones intrínsecas que le dan existencia al propio organismo y que le son de utilidad a la población) en beneficio del cumplimiento de los derechos de la población mexicana, además de que promueve la participación de su ciudadanía. Así lo plantea Villanueva en *Publicidad oficial: Transparencia y equidad*

Para identificar los objetivos de la publicidad oficial o estatal debemos partir de la siguiente premisa: los poderes públicos deben considerar que la publicidad es un instrumento para afianzar el interés general y un cauce para la comunicación entre los individuos, los grupos y las instituciones. Se podría afirmar que el gobierno en general debe estimar que la publicidad es el auténtico instrumento de legitimación de lo público y de las instituciones públicas, con diversas finalidades, entre las que destacan: la mejora legítima no propagandística de la imagen de la institución, la transparencia y la rendición de cuentas, el fomento a la participación ciudadana y el aumento de la eficacia de los servicios administrativos. Las características de la publicidad oficial aconsejan retomar los orígenes de la idea de servicio público como garantía de que los recursos destinados a los medios cumplan con esa finalidad.<sup>142</sup>

El autor coincide con las organizaciones Fundar y Artículo 19, pues considera que puede ser un mecanismo comunicacional para evitar una relación vertical entre instituciones, individuos y, él agrega, grupos. De igual modo recalca que es una vía para incentivar la participación ciudadana.

Asimismo, señala los diferentes vínculos que establece la publicidad oficial con relación a la función pública y su mejor desempeño. Primero, porque el mensaje institucional representa ejercer, aunque no sea el único mecanismo, la obligación de rendir cuentas y ser transparentes por parte de las instituciones, elementos considerados indispensables para la administración pública óptima.

Otro punto necesario a tener en cuenta, que resalta el autor, es sobre la legitimación no propagandística tanto de las instituciones del Estado y de su actuar, como de lo público. Esto

---

<sup>142</sup> Ernesto Villanueva, *Publicidad oficial: Transparencia y equidad*, México, Jus/Cámara de Diputados/IIJ de la UNAM/Fundación para la libertad de Expresión, 2009, p. 82.

responde a que si las instituciones -en general el aparato gubernamental- carecen de un nivel de confianza, la publicidad oficial puede enmendar la percepción, pero todo debe ser anteponiendo la función de señalar su labor pública.

A pesar de lo anterior, Villanueva no solo alude a la publicidad oficial como una forma de legitimación de las instituciones, también especifica sus beneficios para la sociedad en diversos sentidos desde lo individual hasta su relación con la comunidad. Asimismo, el autor señala las razones que deben guiar al mensaje institucional

Por tanto, el mensaje o contenido de la publicidad oficial debe estar orientado hacia:

La promoción y el ejercicio de derechos

El cumplimiento de deberes en condiciones de igualdad

El fomento de comportamientos de ciudadanos en relación con los bienes o servicios de carácter educativo, cultural, social, sanitario, de fomento de empleo u otros de naturaleza análoga

Promover y defender los valores y conductas que permitan consolidar la democracia, el bienestar social, la salud o la prevención y la seguridad.

Lo anterior puede resumirse en la difusión de mensajes que contribuyan a implicar a los ciudadanos (as) en el proceso de construcción de una sociedad avanzada desde el punto de vista de su progreso económico y social, pero sobre todo de su conciencia cívica.<sup>143</sup>

Con esto el autor realiza una buena síntesis sobre lo que impulsa ejecutar un mensaje de parte de las instituciones hacia la sociedad, se debe anteponer que la sociedad conozca y ejerza sus derechos -realizables conforme a la oferta institucional- y de que la ciudadanía mexicana participe activamente en los temas públicos, no sólo para orientar a la población en temas -sin duda trascendentales- de salubridad, educación o seguridad, también debe fomentar valores cívicos, tanto para una mejor convivencia como para incentivar una vida democrática superior.

Con todo ello se puede elaborar una definición más precisa –suponiendo su deber ser-, tomando en cuenta los aportes que han realizado las organizaciones y los autores especializados en el tema, así la publicidad oficial es el mensaje institucional emanado de los diversos entes pertenecientes al Estado hacia la población, el cual puede tener diversos objetivos, tales como informar, influir o fomentar, todo en beneficio de la sociedad, del

---

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 93.

sistema político o del mismo Estado. Para su ejecución son necesarios los medios transmisores, lo que puede conllevar al contrato o convenios con plataformas de difusión privadas o bien el uso de espacios públicos.

### **3.2 Las reglamentaciones mexicanas sobre publicidad oficial**

Es necesario comenzar el apartado con una nota aclaratoria muy necesaria, pues aunque existe diversa reglamentación mexicana sobre lo que anteriormente se ha descrito como publicidad oficial, es un hecho que las leyes y las normativas en la materia no contienen la diferenciación necesaria con relación a las demás formas comunicacionales gubernamentales.

Para ser más específicos, en la normatividad mexicana, cuando se refieren a la publicidad oficial usan indistintamente los términos de propaganda y comunicación social. Por ello, al mismo tiempo en que se aborden las leyes y los reglamentos de la materia, se externarán las discrepancias al respecto.

Dicho lo anterior, es necesario comenzar por señalar lo que se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en el artículo 134, ya que en este se resaltan las funciones, así como las restricciones, de los mensajes institucionales que se difundan.

Artículo 134. 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.<sup>144</sup>

La primera acotación pertinente, y que ya se había mencionado líneas arriba, es sobre el uso erróneo de propaganda en vez de publicidad, ya que el primer concepto es más referible a las intenciones políticas e ideológicas de los mensajes, mientras que el de publicidad se adapta

---

<sup>144</sup> Con dicho artículo constitucional, publicado y modificado en 2007, inició su sexenio Enrique Peña Nieto. Véase 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, [en línea], Diario Oficial de la Federación, México, 13 de noviembre de 2007, p. 9. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_178\\_13nov07\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf) [consultado: 17 octubre 2019]

mejor, no en su asociación como uso comercial sino en el más elemental de su significado; hacer público.

El autor Jean-Marie Domenach dedica espacios de su obra titulada *La propaganda política*, en donde se entrevé la similitud, sobre todo en lo que corresponde a las fórmulas para su ejecución, entre la propaganda y la publicidad, pero al mismo tiempo señala la clave para poder diferenciarlas: “la propaganda puede compararse con la publicidad en cuanto tiende a crear, transformar o confirmar opiniones y usa algunos de los medios propios de ésta; pero se distingue de ella porque persigue un fin político y no comercial”.<sup>145</sup>

A pesar de que se trata de un trabajo con más de seis décadas de antigüedad, sus postulados son aún vigentes, para ilustrar esto último, y en continuidad a la contribución sobre la estrecha semejanza que guardan la propaganda y la publicidad durante su ejecución, Domenach señala que ambas viven en simbiosis pues “las campañas electorales en los Estados Unidos, por ejemplo, son apenas diferentes de las campañas publicitarias”.<sup>146</sup>

De igual forma, se puede acentuar la anterior idea a partir de lo que el autor afirma con posterioridad pues enfatiza que la “propaganda de tipo publicitario se limita a campañas más o menos espaciadas, de las cuales el caso típico es la campaña electoral. Se trata entonces de destacar ciertas ideas y ciertos hombres con procedimientos bien delimitados; expresión normal de la actividad política”.<sup>147</sup>

Puede resumirse, a partir de lo enarbolado por Jean-Marie Domenach, que para clasificar a un mensaje como propaganda, es necesario identificar que dentro de su objetivo está el perseguir un fin político y, así como se vislumbra en la obra de dicho autor, la actividad política que más evoca dicho propósito es la campaña electoral, aunque ésta última no es el único escenario para difundir propaganda, pues ésta no necesariamente se acota a las reglas de un sistema político, ya que también aquella es utilizada durante las guerras y para el mantenimiento o caída de un régimen.

Precisamente porque la publicidad oficial consiste en limitarla en un carácter informativo, educativo o de orientación social, tal y como refiere la máxima ley del país, es con el

---

<sup>145</sup> Jean-Marie Domenach, *La propaganda política*, Argentina, Eudeba, 1968, cuarta edición, p. 5.

<sup>146</sup> *Ibid.*, p.13

<sup>147</sup> Idem

propósito de evitar su uso de forma propagandística. Es por ello que el 134 constitucional pretende evitar que el mensaje contenga elementos que se asemejen a la figura de algún funcionario público y así impedir que lo use como una plataforma de impulso favorable ante la opinión pública.

En realidad, tan es posible que la publicidad oficial resulte ser usada en beneficio del gobierno en turno o bien puede funcionar como una variable electoral, que un párrafo del artículo 41 constitucional establece que la “propaganda gubernamental” debe ser restringida durante el desarrollo de los comicios, pero con excepción de los mensajes que traten temas electorales, educativos, de salud o en carácter de emergencias. De la siguiente manera se estatuye:

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspender la difusión de los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos del gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán 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.<sup>148</sup>

Posteriormente es de vital importancia señalar a los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social que rigieron durante el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto. Estos “tienen por objeto establecer las bases para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y campañas de comunicación social y publicidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (...)”.<sup>149</sup>

Se trata de pautas específicas sobre los procedimientos para ejecutar los mensajes institucionales que los lineamientos denominan, difusamente, “campañas de comunicación social y publicidad” y que pueden realizar todos aquellos organismos que reciben

---

<sup>148</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>149</sup> Aunque se utilizó el lineamiento general para el ejercicio fiscal 2015 cabría mencionar que se revisaron todos los lineamientos durante su periodo presidencia, los cuales tienen una similitud casi idéntica. Véase Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2015, [en línea], Diario Oficial de la Federación, México, 31 diciembre 2014. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5377864&fecha=31/12/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377864&fecha=31/12/2014) [consulta: 25 septiembre 2019].

financiamiento público. En ellos se señalan desde los requisitos para la adquisición de espacios hasta las formas en que se rinde cuentas sobre las contrataciones.

En el contenido mismo de los lineamientos es donde se encuentra otro desatino, pues en ellos se manifiesta la falta de una clara distinción entre publicidad oficial y comunicación social. Es innegable que ambos están intrínsecamente relacionados ya que la primera puede catalogarse fácilmente como un instrumento del segundo y por ello resulta pertinente su distinción.

Por ejemplo, existe la oficina de la Coordinación de Comunicación Social de la Oficina de Presidencia que entre otros asuntos se encarga de “Coordinar las entrevistas y conferencias de prensa del Presidente y de los servidores públicos de la Oficina de la Presidencia” o también de “Atender los requerimientos de información de los medios de comunicación del país y del extranjero”.<sup>150</sup>

Con lo anterior, se deja entrever que la comunicación social es más compleja y extensa en razón de que abarca las diversas relaciones comunicacionales entre gobiernos-medios y/o gobierno-ciudadanía, mientras que la publicidad oficial sólo es el mensaje institucional que pretende informar, orientar o educar sobre las utilidades que ofrecen los organismos públicos o bien busca el accionar de la población en utilidad de la misma.

Así que para términos más correctos y menos difusos, debe comenzar el desuso –tanto legislativamente como en la agenda mediática y política- de términos como comunicación social, propaganda y/o propaganda institucional como equivalente de publicidad oficial, sin olvidar que la publicidad oficial es parte del área de comunicación social de un gobierno, de un organismo constitucional autónomo o cualquier institución del Estado.

Otro aspecto difuso que contiene la reglamentación en la materia es sobre la forma en que desarrollan su concepción acerca de “campana”, ya que a ésta la subdividen de manera no tan clara, pues las funciones suelen repetirse en algunas de ellas. Los Lineamientos Generales de Comunicación Social abordan campana de la siguiente manera:

---

<sup>150</sup> Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República, [en línea], Diario Oficial de la Federación, México, 02 Abril 2013. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5294161&fecha=02/04/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294161&fecha=02/04/2013) [consultado: 28 octubre 2019].

VII. Campaña: Planeación y difusión de un conjunto de mensajes derivados de la Estrategia anual de comunicación social y/o de promoción y publicidad dirigida a una población objetivo, a través de medios de comunicación con una vigencia determinada;

VIII. Campaña de comunicación social: Aquellas que difunden el quehacer gubernamental, acciones o logros del Gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público;

IX. Campaña de promoción y publicidad: Aquellas que dan a conocer o motivan la comercialización de bienes y servicios públicos que generan algún ingreso para el Estado;

X. Campaña por tiempos oficiales: Aquellas que se difunden a través del uso de tiempos fiscales y tiempos de Estado<sup>151</sup>

Por supuesto, el número ocho es el que más atención suscita, pues señala que las campañas de comunicación social difunden “los logros del gobierno”, lo cual implicaría el incumplimiento -principalmente- del 134 constitucional, ya que los mensajes no se supeditarían a contener fines informativos, educativos o de orientación social, tal y como se establece en dicho artículo.

La única posibilidad de informar sobre los logros de una administración o un cargo sería durante el lapso en que se presentan los informes anuales de gobierno o laborales, pues durante aquellos se permite emitir mensajes en los diversos medios de comunicación, en los cuales aparece la figura al frente del ejecutivo, acción inadmisibles en la publicidad oficial. Sin embargo, no se manifiesta claramente como tal dicha modalidad de campaña en la mencionada reglamentación.

Se puede afirmar que los mensajes por informes de gobierno son opuestos a los propósitos de la publicidad oficial, pues en esta última la información proporcionada es sin fines promocionales. Bien lo acota Jaime Cárdenas, en su libro *Las trampas de la publicidad oficial*:

La publicidad que difundan las instituciones públicas debe tener fines informativos. Es decir, su propósito no es el de promocionar a los gobiernos o el de cantar loas a los logros del gobierno. Tampoco la finalidad es la de fortalecer o apuntalar una opción ideológica. El objetivo es simplemente informar en un tono de neutralidad y

---

<sup>151</sup> Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2015, s/p. [consultado: 25 septiembre 2019].

de objetividad. La evaluación de la información corresponde a los ciudadanos y no a los gobiernos. El simple hecho de decir, por parte de las instituciones públicas, que lo han hecho muy bien, o que se han conseguido los objetivos, puede entrañar una violación a este principio constitucional.<sup>152</sup>

Por otro lado, los lineamientos inevitablemente deben contener las pautas sobre la relación con los diferentes medios de comunicación al ser ellos, en buena medida, los transmisores del mensaje institucional. Es así que se localizan diversos artículos que definen las reglas mediante las cuales los entes públicos pueden hacer uso de las diversas plataformas comunicativas.

Para emitir un mensaje institucional es necesario que los medios a contratar cuenten con ciertas especificaciones. En el caso de los medios impresos, se establecen ciertos requerimientos para adquirir sus espacios, algunos de ellos son: estar registrados previamente en el Padrón Nacional de Medios Impresos, tarifario publicitario del medio, validación en las cifras de su circulación, los lugares donde se distribuye la publicación, perfil del lector y los datos básicos del medio.<sup>153</sup>

Aquellos datos, como la audiencia y la cobertura geográfica de los medios, son relevantes porque se supone que a la publicidad oficial le es de ayuda dicha información, debido a que a veces su mensaje es dirigido hacia un sector específico de la población. Señala Ernesto Villanueva que

el Estado contrata publicidad para cumplir sus deberes legales, con independencia del contenido informativo o editorial del medio que deban contratar para tales efectos. Así por ejemplo, si se trata de una campaña de vacunación dirigida a las madres que pertenecen a sectores sociales marginados, El Estado debe usar los medios de comunicación que lleguen de manera más eficaz a dichos sectores, sin atender el contenido editorial del medio.<sup>154</sup>

De igual manera que los impresos, los lineamientos establecen que al contratar como plataforma difusora a los medios digitales para transmitir mensajes institucionales estos

---

<sup>152</sup> Jaime Cárdenas Gracia, *Las trampas de la publicidad oficial*, México, UNAM/ IJ, 2019, primera edición, p. 182.

<sup>153</sup> Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2015, s/p. [consultado: 25 septiembre 2019].

<sup>154</sup> Ernesto Villanueva, *Publicidad oficial: Transparencia y equidad*, México, Jus/Cámara de Diputados/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM/Fundación para la libertad de Expresión, 2009, p. 191.

tienen que estar respaldados por un puntual conocimiento sobre los perfiles de las audiencias a las que llega generalmente, además otros requerimientos son: esquemas de compra fijos o variables, justificados por frecuencia y/o alcance, herramientas de hipersegmentación y tarifas acordes con su alcance o ventaja competitiva.<sup>155</sup>

Sin embargo, las contrataciones a los medios digitales e impresos no son las únicas vías de adquisición de espacio para la transmisión de mensajes institucionales, existen los tiempos oficiales que refieren a la “figura que conjunta a los tiempos fiscales y los tiempos de Estado”.<sup>156</sup> Cabe recordar que ya se abordó su contexto de origen en el pasado capítulo.

“Los tiempos fiscales son el pago en especie de un impuesto federal, que deben realizar las empresas de radio y televisión que operan al amparo de concesiones comerciales, por hacer uso del espacio aéreo mexicano para difundir sus señales”.<sup>157</sup> Mientras que los tiempos de Estado son “las transmisiones gratuitas diarias a que se refieren los artículos 251 y 252 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión”.<sup>158</sup> El primero de dichos artículos dispone que los concesionarios deben otorgar treinta minutos de sus espacios. Así se establece:

Artículo 251. Los concesionarios de uso comercial, público y social que presten el servicio de radiodifusión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias en cada estación y por cada canal de programación, con una duración de hasta treinta minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de interés social. Los tiempos de transmisión serán administrados por la Secretaría de Gobernación, la que oirá previamente al concesionario y de acuerdo con ellos fijará los horarios a lo largo de sus horas de transmisión.

---

<sup>155</sup> Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2015, s/p. [consultado: 25 septiembre 2019].

<sup>156</sup> Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2015, s/p. [consultado: 25 septiembre 2019].

<sup>157</sup> Aleida Calleja, “Apuntes sobre regulación comparada y Publicidad Oficial, en Jacqueline Peschard, coordinadora, *La larga marcha hacia una regulación de calidad en publicidad oficial en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019, p. 36.

<sup>158</sup> Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2015, s/p. [consultado: 25 septiembre 2019].

El Ejecutivo Federal señalará las dependencias que deberán proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por la Secretaría de Gobernación.<sup>159</sup>

Mientras que el posterior artículo, es decir el 252, se encarga de señalar la distribución de los tiempos a otorgar, pues determina que los treinta minutos se podrán dividir de la siguiente manera: “Quince minutos en formatos o segmentos de no menos de veinte segundos cada uno, y [...] Quince minutos en formatos o segmentos no menores de cinco minutos cada uno”.<sup>160</sup>

En el mismo sentido, ahora es necesario retomar los lineamientos generales antes mencionados, ya que en estos se encuentran ciertas pautas sobre las “campañas por tiempos oficiales”, tales como el procedimiento para hacer uso de los mismos y, sobre todo, enfatiza el eje rector que debe guiar la elaboración de los mensajes institucionales en dos de sus artículos.

ARTÍCULO 37.- Los Tiempos oficiales sólo podrán destinarse a actividades de difusión, información o promoción de los programas y acciones de las Dependencias o Entidades, así como a las actividades análogas que prevean las leyes aplicables.

ARTÍCULO 38.- Para el uso de Tiempos de Estado, de conformidad con el artículo 251 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, los mensajes deberán contener información de interés general en los ámbitos educativo, cultural y de interés social.<sup>161</sup>

El Presupuesto de Egresos de la Federación, es otro documento oficial a tener en cuenta para el tema, pues en su artículo 17 complementa algunas reglamentaciones, en cuanto a las contrataciones a los medios y en relación a los tiempos oficiales, que son necesarias recalcar. Una de ellas es que todos los organismos públicos podrán contratar espacio siempre y cuando

---

<sup>159</sup> Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, [en línea], Diario Oficial de la Federación, México, 14 Julio 2014. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014) [consultado: 29 septiembre 2019].

<sup>160</sup> *Ibid.*, s/p.

<sup>161</sup> Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2015, s/p. [consultado: 25 septiembre 2019]

hayan solicitado previamente hacer uso de los tiempos oficiales que le corresponden al Estado por parte de la radio y la televisión y, además de ello, no hubiera espacio disponible.<sup>162</sup>

Pero también acota las diversas funciones que debe desempeñar la Secretaría de Gobernación, en representación del Ejecutivo Federal, algunas de ellas son: reasignar los tiempos fiscales que no hubiesen sido utilizados y supervisar que los medios cumplan con la obligación de otorgar dichos tiempos, y rendir cuentas a la Cámara de Diputados sobre la asignación y utilización de los tiempos oficiales.<sup>163</sup>

Por último, en dicho documento administrativo se establece una regla muy peculiar, pues culmina el apartado señalando lo siguiente: “el gasto en comunicación social aprobado en este Presupuesto deberá destinarse, al menos, en un 5 por ciento a la contratación en medios impresos, conforme a las disposiciones aplicables”.<sup>164</sup> Es llamativo en tanto que no hay justificación o argumentación alguna capaz de sustentar dicha indicación.

### **3.3 De la promesa sobre la supervisión de la publicidad oficial a la Ley General de Comunicación Social**

Siendo candidato a la presidencia de la República Mexicana, Enrique Peña Nieto, lanzó el “Manifiesto por una Presidencia Democrática”, en dicho documento formuló los principios políticos a los cuales se apegaría en caso de ganar la presidencia y señaló en su punto número tres que en relación con los medios

El gobierno debe establecer una relación con los medios de comunicación acorde con una cultura democrática. Como Presidente de la República impulsaré una reforma constitucional para crear 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. Solo un país bien informado garantiza una cultura democrática.<sup>165</sup>

---

<sup>162</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, [en línea], Diario Oficial de la Federación, México, 3 Diciembre 2014. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5374053&fecha=03/12/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374053&fecha=03/12/2014) [consultado: 24 septiembre 2019].

<sup>163</sup> *Ibid.*, s/p.

<sup>164</sup> *Ibid.*, s/p.

<sup>165</sup> Manifiesto Enrique Peña Nieto, [en línea], México, D.F. Lunes, 21 de mayo de 2012. Disponible en: <http://pri.org.mx/SomosPRI/Saladeprensa/Nota.aspx?y=6781> [consultado: 12 octubre 2019].

Dicha promesa de reforma constitucional no se cumplió a lo largo del sexenio. Incluso ya siendo presidente constitucional, Enrique Peña Nieto promovía, en el compromiso 95 del Pacto por México,<sup>166</sup> la realización de una reforma con el fin de crear una “instancia ciudadana y autónoma que supervise contratación de publicidad de todos los niveles de gobierno en medios de comunicación”.<sup>167</sup> Sin embargo, el organismo nunca fue creado.

En lo que respecta al tema de legislación sobre la publicidad oficial durante su gobierno, está la Reforma Política Electoral del 2014, la cual establece, en su tercero transitorio, que el Congreso de la Unión debe expedir una ley que establezca normas que reglamenten el artículo 134 constitucional y de esta manera la contratación de publicidad tenga límites, condiciones y topes presupuestales. Así lo establece el transitorio:

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, y 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.<sup>168</sup>

Ante el incumplimiento de aquel transitorio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió que el poder legislativo debía establecer una ley reglamentaria del 134 constitucional. Pues a criterio de la SCJN “la falta de una regulación en materia de publicidad oficial genera un efecto inhibitor en el ejercicio periodístico que, finalmente, impacta de

---

<sup>166</sup> Fue un pacto político firmado el día siguiente a la toma de posesión de Enrique Peña Nieto como presidente de México entre este mismo y los dirigentes de los partidos políticos más prominentes\* de aquel momento: Gustavo Madero Muñoz, presidente del Partido Acción Nacional; Cristina Díaz Salazar, (interina en ese momento) del Partido Revolucionario Institucional; y Jesús Zambrano Grijalva, presidente del Partido de la Revolución Democrática. El pacto incluía acuerdos en 5 ejes: sociedad de derechos, crecimiento económico, empleo y competitividad, seguridad y justicia, transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, y por último gobernabilidad democrática.

<sup>167</sup> Pacto por México, [en línea], Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A.C. Disponible en: [https://www.foroconsultivo.org.mx/FCCyT/sites/default/files/pacto\\_por\\_mexico.pdf](https://www.foroconsultivo.org.mx/FCCyT/sites/default/files/pacto_por_mexico.pdf) [consultado: 22 octubre 2019].

<sup>168</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, [en línea], Diario Oficial de la Federación, México, 10 febrero 2014. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014) [consultado: 23 octubre 2019].

manera directa en la información que recibe la sociedad”.<sup>169</sup> Así queda manifestada la preocupación detrás del otorgamiento de publicidad oficial en el país, al poder usarse como un mecanismo coercitivo –por ejemplo cuando es negada hacia algunos medios- y con ello dañar el derecho a la información que la ciudadanía obtiene a partir de la lectura periodística.<sup>170</sup>

A pocos días de concluir el plazo establecido por la Corte, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) lanzó una iniciativa que en realidad se trataba de “una reproducción de los lineamientos generales para las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que la subsecretaría de Normatividad y medios de la Secretaría de Gobernación emite año con año y que hasta el momento no han servido para combatir el problema”.<sup>171</sup>

El martes 13 de marzo, los grupos parlamentarios del PRI, Verde y Nueva Alianza presentaron la iniciativa de Ley General de Comunicación Social en la Cámara de Diputados. Aunque desde que falló la SCJN se presentaron 15 iniciativas por parte del conjunto de partidos, la iniciativa que prosperó fue la presentada por el partido en el poder sin que, en ningún momento, existiera un real trabajo legislativo de comparación y análisis de diversas propuestas para hacer un dictamen que integrara las mejores sugerencias.<sup>172</sup>

Finalmente durante el mes de abril de 2018 la ley fue aprobada por ambas cámaras y en mayo fue promulgada la Ley General de Comunicación Social (LGCS) por el presidente de México. No obstante, la LGCS contiene cambios muy mínimos con respecto a los lineamientos generales de comunicación social –abordados de manera sustantiva en el apartado anterior- y por tanto no atiende a las problemáticas en torno a la publicidad oficial que tergiversan la relación medios-gobierno.

A pesar de que la LGCS establece en su Artículo Segundo que la ley “tiene por objeto establecer las normas a que deberán sujetarse los Entes Públicos a fin de garantizar que el gasto en Comunicación Social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía,

---

<sup>169</sup> Justine Dupuy, et al., “Publicidad oficial y libertad de expresión. De la sentencia de la SCJN a la Ley General de Comunicación Social”, en Jacqueline Peschard, coordinadora, *La larga marcha hacia una regulación de calidad en publicidad oficial en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019, p. 58.

<sup>170</sup> Claro que el derecho a la información no se ejerce simplemente a partir de la labor periodística, abarca muchos ámbitos más, pero ya se ha enfatizado que la labor periodística puede visibilizar aquello que se quiere mantener oculto o que no se logra percibir tan fácilmente.

<sup>171</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>172</sup> *Ibid.*, p. 67.

transparencia y honradez, y respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos”,<sup>173</sup> no contribuye en cuanto a establecer reglas que eviten su uso para fines ajenos a su propósito.

Dicha ley nuevamente comete el desatino de usar indistintamente el término de comunicación social para referirse a publicidad oficial y además mantiene la grave equivocación de describir que la “comunicación social” debe difundir los logros y las acciones del gobierno. Así lo señala -idénticamente a los lineamientos generales- la LGCS: “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”<sup>174</sup>

La publicidad oficial no tiene razón para difundir los logros de un gobierno, como ya se abordó anteriormente, dicha acción parecería más una característica propia de los informes de gobierno, actividad que por cierto sí es atendida en la LGCS a diferencia de los lineamientos generales, donde ignoran abordar el tema a pesar de que su ejecución, al igual que la publicidad oficial, consiste en el uso de medios de información privados y públicos para su difusión.

Los informes de labores son tratados en la LGCS de la siguiente manera:

Artículo 14.- El informe anual de labores o gestión de los Servidores Públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como Comunicación Social, siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público y no exceda de los 7 días anteriores y 5 posteriores a la fecha en que se rinda el informe.<sup>175</sup>

Señala que no se pueden considerar a los informes anuales de labores como “comunicación social” porque en la ejecución de su mensaje y la promoción del mismo, durante el tiempo estipulado, son utilizados los elementos que se prohíben en el 134 constitucional, es decir, en los comunicados sobre la gestión de los servidores públicos sí recurren al uso de nombres,

---

<sup>173</sup> Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social. [en línea], Diario Oficial de la Federación, México, 11 Mayo 2018. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5522344&fecha=11/05/2018](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5522344&fecha=11/05/2018) [consultado: 19 septiembre 2019].

<sup>174</sup> *Ibid.*, s/p.

<sup>175</sup> *Ibid.*, s/p.

imágenes, voces o símbolos de los funcionarios, aspecto totalmente inadmisibles en la publicidad oficial. Así lo dispone el artículo noveno de la LGCS:

Artículo 9.- Además de lo previsto en el artículo 21 de esta Ley, no se podrán difundir Campañas de Comunicación Social, cuyos contenidos:

I. Tengan por finalidad destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público, con excepción de lo previsto en el artículo 14.<sup>176</sup>

Aunque no es materia de la presente investigación los informes anuales de labores,<sup>177</sup> es necesario darle mención porque refuerza la postura de comenzar a utilizar una clara distinción en toda la legislación mexicana, para diferenciar todos los fenómenos que devienen en la relación medios-gobiernos como lo es la comunicación social, la publicidad oficial y ahora el informe anual.

En tanto, una de las mayores críticas de la LGCS es que no cumplió con los propósitos de aquel tercer transitorio de la reforma política del 2014 que disponía al congreso a optimizar el uso de la “comunicación social” y que, a su vez, dicha ley instara a respetar el límite de gasto establecido en los Presupuestos de Egresos de la Federación. Todo lo contrario, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, se rebasó lo destinado para publicidad oficial.

En cuanto a la rendición de cuentas, la mayor contribución que realiza la LGCS es la de obligar a publicar, a través del sitio de transparencia de los entes públicos, un informe que contenga por lo menos:

- I. Recursos presupuestarios para Campañas de Comunicación Social;
- II. Proveedores;
- III. Contratación concertada hasta el momento, con número de contrato, y
- IV. Pago realizado a los Medios de Comunicación.<sup>178</sup>

No es posible negar que dicha acción es positiva para exponer con una mayor claridad sobre el uso y destino de las pautas publicitarias, pero es necesario tener en consideración que no

---

<sup>176</sup> *Ibid.*, s/p.

<sup>177</sup> Bien vale el esfuerzo realizar una indagación en el tema, porque está estrechamente relacionado con la publicidad oficial, pues ambos comparten la necesaria interacción con los medios de comunicación masivos. Al igual que la publicidad oficial, esta no está exenta de controversias, especialmente porque también es a través de medios de comunicación privados que se difunde.

<sup>178</sup> *Ibid.*, s/p.

se ha podido transparentar con totalidad sobre la materia, a pesar de la existencia previa del COMSOC.<sup>179</sup>

Asimismo, la Ley General de Comunicación social no aportó en establecer criterios más amplios y precisos sobre la contratación de medios, para así atender diversas problemáticas antañas en la relación entre medios y gobiernos, por ejemplo la contratación concentrada en pocos grupos empresariales, la creación de plataformas comunicativas con el único fin de obtener recursos públicos y que la publicidad oficial sea usada como un intercambio del gobierno hacia espacios informativos y/o periodísticos, es decir, recursos públicos a cambio de comentarios positivos hacia sus mandatos.

Para las diversas organizaciones que examinan el tema, con toda razón, dicha ley no abona en terminar con la relación de conveniencia entre medios y gobiernos, pues no se establecen límites presupuestarios o tampoco se constituyen reglas más específicas y transparentes en las contrataciones en radio, televisión, prensa impresa o medios electrónicos, pero sobre todo, como ya se señaló en el párrafo anterior, no evita que la publicidad oficial sea utilizada como pago a medios y periodistas con el fin de obtener una buena crítica hacia el gobierno.

Con relación a este último aspecto, en aquel momento a la Ley General de Comunicación Social se le empezó a denominar, en una parte de la agenda mediática periodística y por diversas organizaciones, como la “ley chayote” para asimilarla con la práctica de otorgar dádivas a periodistas y opinadores para expresarse de cierto modo. Otra aseveración que se manifestó es que la LGCS puede describirse como una réplica de los lineamientos generales y por ende contiene los mismos desaciertos conceptuales sobre los diversos fenómenos político-comunicativos, ya expresados con anterioridad.

### **3.4 El destino del presupuesto. La concentración de los contratos en pocas empresas**

Puede decirse que la tergiversación del fin último de la publicidad oficial -que es la de difundir mensajes sobre la oferta institucional o con la finalidad de orientar el

---

<sup>179</sup> El COMSOC es el sistema “en el que se registra y se da seguimiento a las erogaciones que realizan las dependencias y entidades en materia de comunicación y publicidad, el cual es administrado por la Secretaría de la Función Pública”. Véase Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2015, s/p.

comportamiento de la sociedad en beneficio de la misma- se presenta cuando ésta en realidad tiene otras intenciones como lo es ser un mecanismo de negociación con los poderes mediáticos o bien un instrumento para inferir de manera intencionada hacia los medios y periodistas para que estos modifiquen o regulen sus publicaciones, esto último puede traducirse en censura o autocensura.

Para entender con más exactitud en qué consistió la publicidad oficial durante los seis años de gobierno de Enrique Peña Nieto es necesario abordar el sobre ejercicio presupuestal en el rubro y, también, explorar la forma en que se distribuyeron los recursos asignados en la materia, es decir señalar a sus destinatarios más llamativos.

Los gastos usados en publicidad oficial fue constantemente materia de crítica durante el sexenio de EPN por tres aspectos principalmente, primero porque existió sobre ejercicio presupuestario en dicha materia, segundo, porque la mayor cantidad de contratos se concentraron en ciertas empresas y, por último, porque no fueron lo suficientemente transparentes sus mecanismos de rendición de cuentas en este rubro.

Las organizaciones Fundar y Artículo 19 en México y Centroamérica, quienes se encargan de elaborar seguimientos a los gastos, señalan que existen diversos documentos oficiales que atienden y reportan la información sobre los montos asignados y ejercidos en publicidad oficial, tales como “el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CP) y los Anexos Estadísticos de los Informes de Gobierno. Sin embargo, la información que proporcionan no siempre coincide, pues los montos reportados varían mucho, lo que dificulta el análisis y el monitoreo de ese gasto”.<sup>180</sup>

El gasto ejercido sobrepasa lo aprobado en los Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) de los diferentes ejercicios fiscales de su administración.<sup>181</sup> Durante los primeros cuatro años, es decir del 2013 al 2016, el gasto efectuado fue 71.86% más de lo estipulado, esto se traduce a más de 15 mil millones de pesos (mmdp) extras a lo aprobado para los

---

<sup>180</sup> Contar “lo bueno” cuesta mucho. El gasto en Publicidad oficial del gobierno federal de 2013 a 2016, [en línea] México, Fundar, 2017, pp. 9-10. Disponible en: <https://fundar.org.mx/mexico/pdf/P.O.2013-2016oK2.pdf> [consultado: 20 agosto 2019].

<sup>181</sup> El registro de los gastos realizados en materia de publicidad oficial varía de organización en organización debido a que se toman en cuenta diferentes partidas presupuestarias. Sin embargo, en todas coinciden que el gasto sobrepasó lo estipulado en los PEF

ejercicios fiscales.<sup>182</sup> Mientras que en los dos últimos años, 2017 y 2018, alrededor de 12 mmdp superiores a lo acordado en sus respectivos PEF.<sup>183</sup>

A lo largo del sexenio, el presupuesto asignado en publicidad oficial por cada año osciló entre los 3.5 mmdp y los 5.5 mmdp, sin embargo, la suma total ejercida del periodo presidencial de Enrique Peña Nieto rebasó los 60 mil millones de pesos.<sup>184</sup> Esto último significaría que la media por año utilizada a lo largo de su periodo gubernamental fue de 10 mmdp, rebasando así en cada uno de ellos el monto asignado.

Pero es aún más revelador conocer a quiénes se les designó aquel sobre ejercicio presupuestario. La Secretaría de la Función Pública (SFP) dio a conocer un listado de las Personas físicas y morales que recibieron pagos por concepto de Gastos de Comunicación Social, correspondientes al periodo 2012 – 2019,<sup>185</sup> aquella información es reveladora para entender el funcionamiento real de la publicidad oficial.

Las siguientes tablas contienen los años, montos totales y la denominación o razón social de las personas físicas y morales que recibieron pagos referentes a los gastos de “comunicación social” –publicidad oficial-, según los registros en el Sistema de Gastos de Comunicación Social (COMSOC) sustentado a partir de las siguientes partidas:

33605, Información en medios masivos derivada de la operación y administración de las dependencias y entidades

36101 Difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales

---

<sup>182</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>183</sup> Redacción, “Gobierno de Peña Nieto gastó 449% más de lo asignado en comunicación social en su último año, 19 mayo 2019”, [en línea], publicación digital Animal Político, 19 de mayo 2019. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/05/gobierno-epn-gasto-comunicacion-social/> [consultado: 2 octubre 2019].

<sup>184</sup> La nueva política de comunicación social es un paso importante pero insuficiente, [en línea], México, Artículo 19, 18 de abril 2019. Disponible en: <https://articulo19.org/la-nueva-politica-de-comunicacion-social-es-un-paso-importante-pero-insuficiente/> [consultado: 2 octubre 2019].

<sup>185</sup> Por supuesto, el listado contiene información de tres sexenios, no solamente el referente al periodo presidencial de Enrique Peña Nieto. Las personas interesadas en su lectura minuciosa pueden consultar el desglose completo en la siguiente dirección electrónica: [https://issuu.com/lasillarota1/docs/gasto\\_comunicacion\\_social](https://issuu.com/lasillarota1/docs/gasto_comunicacion_social)

36201 Difusión de mensajes comerciales para promover la venta de productos o servicios<sup>186</sup>

Aunque el listado oficial consta de 4013 personas físicas y morales<sup>187</sup> que recibieron diferentes cantidades monetarias a cambio -se supondría- de algún servicio relacionado a las partidas presupuestarias anteriormente mencionadas, las subsecuentes tablas, de elaboración propia, sustraen las asignaciones monetarias más sustanciales, las cuales asoman la disparidad entre las contrataciones concernientes a la publicidad oficial.

Los siguientes datos corresponden a los entes que recibieron recursos públicos superiores a los mil millones de pesos durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. La tabla contiene la razón social de las empresas, monto total asignado y los años en que se otorgó publicidad. La colocación en que aparecen corresponde al orden de aparición en el listado oficial, por tanto no responde a una ubicación ascendente o descendente según los montos.

Tabla 1.

<b>Denominación o Razón Social</b>	<b>Monto total en pesos</b>	<b>Años (ejercicio fiscal)</b>
<b>ESTUDIOS AZTECA, S.A. DE C.V.</b>	6, 295, 168, 018	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>ESTUDIOS CHURUBUSCO AZTECA S.A.</b>	2, 083, 634, 163	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>GRUPO RADIODIFUSORAS, S.A DE C.V GRUPO FORMULA</b>	1, 586, 249, 444	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>GRUPO TELEVISIA, S.A. (CORPORATIVO)</b>	2, 147, 649, 626	2014 2015 2017 2018
<b>GIM TELEVISION NACIONAL, S.A. DE C.V. (IMAGEN TELEVISION)</b>	1, 062, 801, 282	2016 2017 2018
<b>ORGANIZACION EDITORIAL MEXICANA, S.A. DE C.V.</b>	1, 046, 507, 235	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>PERIODICO EXCELSIOR, S.A. DE C.V.</b>	1, 072, 930, 015	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>STARCOM WORLDWIDE, INC. (NEW YORK, EUA)</b>	1,307, 186, 348	2013 2014 2015 2016 2017

<sup>186</sup> Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal [en línea], Diario Oficial de la Federación, México, 28 Diciembre 2010. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5172682&fecha=28/12/2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5172682&fecha=28/12/2010) [consultado: 30 junio 2020].

<sup>187</sup> En realidad son 4012 porque existe una fila que no contiene pago alguno

<b>STARCOM WORLDWIDE, S.A. DE C.V.</b>	1, 097, 363, 693	2013 2014 2015 2016 2017
<b>TELEVISA, S.A. DE C.V. (GRUPO TELEVISA)</b>	8, 155, 912, 519	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>EL UNIVERSAL CIA. PERIODISTICA NACIONAL, S.A. DE C.V.</b>	1, 519, 523, 324	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019
<b>Total</b>	<b>27, 374, 925, 667</b>	

Elaboración propia con información del documento “Personas físicas y morales que recibieron pagos por concepto de Gastos de Comunicación Social, correspondientes al periodo 2012 – 2019”.

Varias afirmaciones arrojan este primer grupo, primero que la suma total de todos los entes que recibieron más de mil millones de pesos ascienden a un monto mayor a los 27 mmdp, esto supone que dicha cifra representa casi la totalidad del presupuesto autorizado durante todo el sexenio –aquí es necesario recordar que la cifras aprobadas rondaron entre los 3.5 y los 5.5 mmdp anuales-.

Además, esos mismos 27 mmdp representan casi la mitad del total del gasto sobre ejercido – más de 60 mmdp- durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. Quienes engloban a este primer grupo, son el segundo elemento a resaltar. El listado lo conforman diversas empresas que poseen una o varias plataformas concernientes a los medios de comunicación masivos convencionales.

Por ejemplo, en televisión está Televisa, Tv Azteca e Imagen; en radio Grupo Fórmula y en prensa *El Universal*, *Excélsior* y la Organización Editorial Mexicana (OEM), aunque cabe destacar que algunos de ellos también incursionan en los otros medios, por ejemplo, Grupo Fórmula posee contenidos en televisión o Grupo Televisa que tiene filiales en el terreno de las publicaciones periódicas. Además, como se ha podido percibir todos ellos han sostenido algún episodio de confrontación o bien en la historia de su conformación no puede omitirse los actos gubernamentales que les resultaron beneficiosos.

Los otros dos entes restantes, pertenecientes a la agrupación de más de mil millones de pesos recibidos, son los Estudios Churubusco y Starcom Worldwide. El primero se trata de una

Entidad de la Administración Pública Federal Paraestatal, está clasificada como Empresa de participación estatal mayoritaria<sup>188</sup> y el segundo es una empresa de publicidad.<sup>189</sup>

Otro detalle visible en la tabla es que la mayoría de ellos afianzaron contratos no sólo durante los seis años de administración de Enrique Peña Nieto, sino que aparecen antes de esta misma, ya que se ubican en el ejercicio fiscal del 2012, el cual pertenece aún al sexenio de Felipe Calderón Hinojosa. Las excepciones son Televisa Corporativo, Imagen Televisión y Starcom Worldwide, quienes tienen contratos de 4, 3 y 5 años, respectivamente.

Es de especial atención la aparición de la empresa Starcom Worldwide por dos razones; porque se halla dos veces en la clasificación –de la misma manera que Televisa- pero con variantes mínimas en su razón social, primero como Starcom Worldwide, Inc. (New York, EUA) y enseguida como Starcom Worldwide, S.A. de C.V.<sup>190</sup> Y, también, debido a que comenzó con las contrataciones a la par del inicio del periodo presidencial de Enrique Peña Nieto, pero culminaron en 2017, es decir una año antes de finalizar el sexenio.

Si por sí mismos el grupo de asignaciones mayores a los mil millones de pesos aglutinaron casi el total del presupuesto aprobado, significaría que el resto de los pagos representan gastos extras en la materia, es decir sobre ejercicios, más llamativo aún es que estas once empresas representan el 0.2 % del total de las personas físicas y morales del listado elaborado por la SFP.

Asimismo, existe otro conjunto de empresas con montos totales relevantes a señalar, se trata de los contratos que significaron una suma excedente a los 100 millones de pesos acumulados a lo largo del sexenio. Los miembros pertenecientes a esta agrupación son más en comparación al anterior grupo, pero es relevante hacerles mención y su respectivo análisis. De la misma manera que la tabla anterior, los montos totales no se encuentran localizados conforme a su magnitud, sino que obedece al orden de aparición en las listas originales.

---

<sup>188</sup> Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, [en línea], Diario Oficial de la Federación, México, 15 Agosto 2018. Disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5534868&fecha=15/08/2018](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5534868&fecha=15/08/2018) [consultado: 5 julio 2020].

<sup>189</sup> Redacción, "Televisoras se llevan 13 mil mdp, diarios más de 4 mil mdp: así repartió EPN el gasto en publicidad", 6 de junio, 2019, Periódico Animal Político. Disponible en:

<https://www.animalpolitico.com/2019/06/televisa-imagen-azteca-medios-publicidad-oficial-epn/> [consultado: 19 julio 2020].

<sup>190</sup> *Ibid.*, s/p.

Los entes que sobrepasaron los 100 mdp están sub agrupados según el servicio que ofrece la empresa; referentes a publicaciones periódicas, relacionadas con la televisión o la radio y, por último y más abarcador, se conjunta a quienes ejecutan labores en otros tipos de plataformas –espectaculares, pantallas digitales en trasportes públicos, cines, etc.- así como también aparecen los entes que figuran como empresas intermediarias entre el gobierno y el verdadero prestador de servicio.<sup>191</sup>

Tabla 2.

<b>Relación directa con la prensa</b>		
<b>Denominación o Razón Social</b>	<b>Monto total en pesos</b>	<b>Años (ejercicio fiscal)</b>
<b>LA CRÓNICA DIARIA S.A. DE C.V</b>	356, 032, 473	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>LA JORNADA, DEMOS DESARROLLO DE MEDIOS, S.A. DE C.V.</b>	582, 481, 198	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019
<b>EDICIONES DEL NORTE, S.A. DE C.V./DIARIO REFORMA</b>	350, 760, 560	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019
<b>MAC EDICIONES Y PUBLICACIONES, S.A. DE C.V. (PERIODICO-REVISTA)</b>	377, 936, 944	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>EDITORIAL TELEVISA, S.A. DE C.V. (REVISTAS)</b>	119, 361, 255	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>EXPANSION, S.A. DE C.V. (REVISTA)</b>	157, 108, 782	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>EL FINANCIERO MARKETING, S.A. DE C.V.</b>	377, 769, 332	2013 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019
<b>INFORMACION INTEGRAL 24/7 S.A.P.I. DE C.V.</b>	158, 381, 060	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>L.R.H.G. INFORMATIVO, S.A. DE C.V.</b>	278, 680, 672	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>MILENIO DIARIO, S.A. DE C.V.</b>	495, 698, 161	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019
<b>MAS INFORMACION CON MAS BENEFICIOS, -S.A. DE C.V</b>	142, 889, 493	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018

<sup>191</sup> Se valoró las asignaciones de cada empresa a su agrupación más adecuada, sin embargo es necesario advertir que algunas empresas ofrecen servicios diversos que trasgreden a los otros subgrupos, pero se tomó su labor más representativa

<b>MEDIOS MASIVOS MEXICANOS, S.A. DE C.V. (VARIOS PERIODICOS)</b>	630, 748, 617	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>NOTMUSA, S.A. DE C.V.</b>	158, 677, 683	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>PERIODICO DIGITAL SENDERO, S.A. DE C.V.</b>	152, 282, 653	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>POTROS EDITORES, S.A. DE C.V.</b>	117, 766, 678	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>PUBLICACIONES METROPOLITANAS, S.A. DE C.V. (PUBLIMETRO)</b>	125, 152, 348	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>EL SOL DE MEXICO, S.A. DE C.V. CIA. PERIODISTICA</b>	299, 211, 060	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018

Elaboración propia con información del documento “Personas físicas y morales que recibieron pagos por concepto de Gastos de Comunicación Social, correspondientes al periodo 2012 – 2019”.

Tabla 3.

<b>Relación directa con televisión y radio</b>		
<b>Denominación o Razón Social</b>	<b>Monto total en pesos</b>	<b>Años (ejercicio fiscal)</b>
<b>AGENCIA DIGITAL S.A. DE C.V.</b>	460, 976, 741	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>ASTRON PUBLICIDAD S.A DE C.V.</b>	123, 733, 565	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>CONTROLADORA DE MEDIOS, S.A. DE C.V.</b>	126, 355, 433	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>CORPORACION MEXICANA DE RADIODIFUSION, S.A DE C.V (CMR)</b>	131, 867, 341	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>CADENA RADIODIFUSORA MEXICANA, S.A. DE C.V.</b>	203, 957, 641	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>COMERCIALIZADORA DE SERVICIOS IMAGEN, S.A. DE C.V.</b>	674, 455, 152	2012 2013 2014 2015 2016
<b>COMERCIALIZADORA SIETE DE MEXICO, S.A. DE C.V. (RADIO 14. 40)</b>	104, 206, 750	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>FUNCIONAMIENTO INTEGRO DE RADIODIFUSORAS MEXICANAS ENLAZADAS, S.A. DE C.V.</b>	180, 338, 329	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018

<b>GRUPO ACIR NACIONAL, S.A. DE C.V. (LIDER NACIONAL EN RADIO)</b>	337, 669, 491	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>GRC COMUNICACIONES, S.A. DE C.V.</b>	574, 944, 675	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>GRUPO RADIOCENTRO, S.A. DE C.V.</b>	257, 870, 221	2015 2016 2017 2018
<b>GRUPO RADIOFUSORAS CAPITAL, S.A. DE C.V.</b>	189, 850, 512	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>GRUPO RADIO MEXICO, S.A. DE C.V.</b>	118, 460, 610	2012 2013 2014 2015
<b>INSTITUTO MEXICANO DE LA RADIO/ RA DIO AZUL/XEB</b>	164, 583, 078	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>IMAGEN RADIO COMERCIAL, S.A. DE C.V.</b>	629, 036, 374	2016 2017 2018
<b>IMAGEN SOLUCIONES INTEGRALES, S.A. DE C.V.</b>	352, 460, 857	2012 2013 2014 2015 2016
<b>MEGACIMA RADIO, S.A. DE C.V.</b>	214, 869, 202	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>MVS RADIO MEXICO, S.A. DE C.V.</b>	149, 957, 922	2015 2016 2017 2018
<b>MULTIMEDIOS, S.A. DE C.V.</b>	327, 693, 682	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>OPERADORA MEXICANA DE TELEVISION, S.A. DE C.V. (CANAL 40)</b>	482, 743, 561	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>SISTEMA PÚBLICO DE RADIODIFUSIÓN DEL ESTADO MEXICANO (ANTES, OPMA)</b>	868, 661, 687	2014 2015 2016 2017 2018
<b>PROMOSAT DE MEXICO, S.A. DE C.V.</b>	265, 656, 531	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>NRM COMUNICACIONES, S.A. DE C.V./PROMOTORA DE RADIO/NUCLEO RADIO MIL</b>	779, 974, 027	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>RADIORAMA, S.A. DE C.V.</b>	694, 042, 495	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>RADIODIFUSORAS ASOCIADAS, S.A. DE C.V.</b>	249, 027, 114	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>RADIO Y TELEVISION DE HIDALGO.</b>	321, 663, 845	2012 2013 2014 2015

<b>STEREOREY MÉXICO, S.A.</b>	477, 746, 089	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>SOCIEDAD MEXICANA DE RADIO, S.A. DE C.V.</b>	273, 557, 465	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>TELEFORMULA, S.A. DE C.V. (RADIO)</b>	317, 290, 976	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018

Elaboración propia con información del documento “Personas físicas y morales que recibieron pagos por concepto de Gastos de Comunicación Social, correspondientes al periodo 2012 – 2019”.

Tabla 4.

<b>Otros medios comunicativos y diversas empresas</b>		
<b>Denominación o Razón Social</b>	<b>Monto total en pesos</b>	<b>Años (ejercicio fiscal)</b>
<b>AP&amp;H COMMUNICATION GROUP, S.A de C.V.</b>	238, 061, 707	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>AMX CONTENIDO, S.A DE C.V.</b>	141, 930, 970	2017 2018
<b>AGAVIS DIGITAL, SC</b>	212, 185, 321	2012 2013 2014 2015 2016 2017
<b>COMUNICARE COMERCIAL, S.C.</b>	137, 974, 021	2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>COMERCIALIZADORA IMU, S.A. DE C.V.</b>	473, 611, 470	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>CONGLOMERADO DE MEDIOS INTERNACIONALES, S.A DE C.V</b>	195, 907, 484	2016 2017 2018
<b>CORPORACION DE MEDIOS INTEGRALES, S.A. DE C.V.</b>	302, 108, 344	2014 2015 2016 2017 2018
<b>COMERCIALIZADORA PUBLICITARIA TIK, S.A. DE C.V.</b>	137, 516, 304	2014 2015 2016 2017 2018
<b>COMUNICACIÓN SEGMENTADA INTELIGENTE, S.A. DE C.V.</b>	191, 467, 514	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>CANAL URBANO, S.A. DE C.V.</b>	137, 447, 554	2014 2015 2016 2017 2018
<b>ISA CORPORATIVO, S.A. DE C.V.</b>	394, 657, 134	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>INVENT MX, S.A.P.I. DE C.V.</b>	102, 342, 683	2012 2013 2014 2015 2016 2017
<b>5M2 ANDENES S.A.P.I. DE C.V</b>	309, 087, 342	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018

<b>MEXICANOS Y AMERICANOS SISTEMAS DE-COMUNICACIÓN, S.A. DE C.V.</b>	191, 882, 581	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>5M2 DIGITAL S.A.P.I. DE C.V.</b>	201, 308, 438	2014 2015 2016 2017 2018
<b>MIKASA FILMS, S.A. DE C.V.</b>	149, 562, 874	2014 2015 2016 2017 2018
<b>MSL GROUP AMERICAS, INC.</b>	107, 997, 206	2014 2015 2016 2017
<b>MEDIA PLANNING GROUP, S.A DE C.V.</b>	662, 053, 075	2012 2013
<b>MSL PUBLIC RELATIONS, INC (NUEVA YORK, EUA)</b>	114, 080, 489	2013 2014 2015
<b>MUNDO VET COMERCIAL, S.A. DE C.V.</b>	306, 761, 984	2015 2016 2017 2018
<b>OLABUENAGA CHEMISTRI, S.A. DE C.V.</b>	291, 177, 175	2012 2013 2014 2015
<b>PROMO 1000 MEDIOS, S.A. DE C.V.</b>	146, 124, 045	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>PM ONSTREET, S.A. DE C.V.</b>	161, 487, 571	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>RACK STAR, S.A. DE C.V.</b>	515, 212, 254	2013 2014 2015 2016 2017 2018
<b>Total</b>	<b>20, 756, 535, 875</b>	

Elaboración propia con información del documento “Personas físicas y morales que recibieron pagos por concepto de Gastos de Comunicación Social, correspondientes al periodo 2012 – 2019”.

La suma de todos los montos totales de las empresas pertenecientes a este segundo grupo arroja más de 20 mil millones de pesos, aproximadamente 7 mmdp menos que el primer agrupamiento, pero que juntos rebasan los 48 mil millones de pesos. Ante este particular hecho, surge una observación; parecería que hay mayor diversidad y cantidad de empresas en este segundo conjunto, sin embargo es una premisa equivocada.

Para respaldar lo anteriormente dicho es necesario indagar en las empresas que conforman a este nuevo grupo, debido a que muchos de estos entes son parte o están estrechamente relacionados con el primer conjunto, es decir, con quienes recibieron más de mil millones de pesos durante el sexenio.

Al examinar las razones sociales de la tabla de las empresas que prestan “servicios relacionados con la prensa” nuevamente aparece el nombre de Televisa, pero esta vez se

puntualiza que se trata sobre sus revistas.<sup>192</sup> Sin embargo, no es el único, se halla el periódico *El Sol de México*, el cual pertenece a la Organización Editorial Mexicana,<sup>193</sup> empresa que recibió el monto total de 1, 046, 507, 235 pesos durante los ejercicios fiscales de 2012 al 2018.

Sucede lo mismo en las siguientes sub agrupaciones. Comercializadora de servicios imagen, S.A. de C.V.,<sup>194</sup> Imagen radio comercial, S.A. de C.V., Imagen soluciones integrales, S.A. de C.V.,<sup>195</sup> Invent mx S.A.P.I. de C.V.<sup>196</sup> – y desde luego el Periódico Excelsior, mencionado con anterioridad- son parte de Grupo Imagen que a través de Imagen Televisión recibió 1, 062, 801, 282 de pesos del 2016 al 2018.

En este mismo sentido, Grupo Fórmula obtiene contratos con recursos públicos de nueve cifras a partir de la prestación de servicios con Teleformula, S.A. DE C.V. (Radio),<sup>197</sup> del mismo modo que Televisión Azteca –de Grupo Salinas- con Operadora mexicana de television, S.A. de C.V. (canal 40).

No obstante, aún queda abordar al tercer subgrupo que conjunta tanto a empresas intermediarias, como a quienes tiene la capacidad de ofrecer publicar los mensajes institucionales a través de plataformas tales como pantallas digitales en transporte, espectaculares o proyecciones en cine.

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, bajo la figura de “bróker”, es decir un agente intermediario en operaciones financieras o comerciales que percibe una comisión por su

---

<sup>192</sup> Por ejemplo, pertenecen a Grupo Televisa las revistas *Caras* (México), *Cosmopolitan*, *Esquire* (Mexico), *TV y Novelas*, *Muy Interesante*, etc. Véase Editorial Televisa, [en línea]. Disponible en: <https://www.editorialtelevisa.com.mx/> [consultado: 23 julio 2020].

<sup>193</sup> “Quiénes somos”, [en línea], El Sol de México. Disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/info/quienes-somos/> [consultado: 23 julio 2020].

<sup>194</sup> “Grupo Imagen Multimedia Informa”, [en línea], Imagen Radio, 26 Agosto 2014. Disponible en: <https://www.imagenradio.com.mx/grupo-imagen-multimedia-informa-0#view-2> [consultado: 1 agosto 2020].

<sup>195</sup> Martín Moreno-Durán, “Grupo Imagen, a la venta”, [en línea], diario digital Sin Embargo, 31 julio 2019, Disponible en: <https://www.sinembargo.mx/31-07-2019/3620976> [consultado: 23 julio 2020].

<sup>196</sup> Redacción “¿Qué es Grupo Imagen?”, [en línea], Imagen Radio, 28 septiembre 2016. Disponible en: <https://www.imagenradio.com.mx/que-es-grupo-imagen> [consultado: 25 julio 2020].

<sup>197</sup> “Mercado y Logros”, [en línea], Grupo Fórmula. Disponible en: <https://www.radioformula.com.mx/corporativo-2/> [consultado: 25 julio 2020].

intervención,<sup>198</sup> ejercieron empresas como Agavis digital, SC y 5M2.<sup>199</sup> Sus encargos estaban enfocados para plataformas como Facebook, Google y Twitter y según Aarón Fernández, Director de Agavis digital, su compensación económica oscila entre un 6 y 8% del monto total que se llevarían los verdaderos prestadores del servicio.<sup>200</sup> Un detalle relevante de mencionar es que dicha empresa contrajo quejas por transgredir las leyes electorales al no respetar vedas electorales.<sup>201</sup>

Algunas de las otras empresas que figuran en este subgrupo son AP&H Communication Group, S.A de C.V. a quien se le identifica más por su nombre comercial, es decir Teleurban. Dicha empresa desarrolla sus servicios publicitarios a través de pantallas instaladas en el transporte público,<sup>202</sup> al igual que Isa Corporativo, S.A. DE C.V.

Comercializadora Publicitaria Tik, S.A. DE C.V. representa la comercialización de espacios publicitarios en salas de cine de la cadena Cinépolis,<sup>203</sup> mientras que Pm Onstreet, S.A. DE C.V. se enfoca en la publicidad exterior urbana (tareas de creación, gestión, etc.) aunque también incursionan en radio. Es importante destacar que Pm Onstreet pertenece a Grupo Fórmula.<sup>204</sup>

Olabuenaga Chemistri, S.A. DE C.V. es una agencia de publicidad que recibió, durante el sexenio abordado, contratos por planeación estratégica, desarrollos creativos y supervisión

---

<sup>198</sup> Diccionario de la lengua española, Real Academia Española, [en línea], Madrid. Disponible en: <https://dle.rae.es/br%C3%B3ker> [consultado: 1 agosto 2020].

<sup>199</sup> Darío Celis, "Tiempo de negocios, 5m2, Agavis, Digilant y Abaco Metrics", [en línea], portal Imagen Digital, sección "Dinero en imagen", 23 Mayo 2017. Disponible en: <https://www.dineroenimagen.com/2017-05-23/86948> [consultado: 25 julio 2020].

<sup>200</sup> Juan Carlos Rodríguez, "Agavis, un milagro del sexenio peñista", [en línea], portal y semanario de información Eje central, 4 marzo 2019. Disponible en: <https://www.ejecentral.com.mx/agavis-un-milagro-del-sexenio-penista/> [consultado: 25 julio 2020].

<sup>201</sup> Ricardo Balderas, "Broche de oro para empresa que interfirió en elecciones", [en línea], Poder, 09 Enero 2019. Disponible en: <https://www.rindecuentas.org/reportajes/2019/01/09/broche-de-oro-para-empresa-que-interfirió-en-elecciones/> [consultado: 2 agosto 2020].

<sup>202</sup> "¿Nosotros?", [en línea], Tele Urban. Disponible en: <http://www.teleurban.tv/que-es-teleurban> [consultado: 25 julio 2020].

<sup>203</sup> Juan Carlos Huerta, "Cinépolis se ampara contra la Fepade por cineminutos", [en línea], periódico El Financiero, 22 diciembre 2015. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/cinopolis-se-ampara-contra-la-fepade/> [consultado: 29 julio 2020].

<sup>204</sup> "¿Quiénes somos?", México, [en línea], PM Onstreet. Disponible en: <https://www.pmonstreet.com/QuienesSomos.html> [consultado: 27 julio 2020].

de producción publicitaria,<sup>205</sup> lo que brinda pauta a pensar que el mensaje institucional recaiga en manos de agentes ajenos a los propósitos y reglamentaciones establecidas en el país.

También es necesario señalar que en la misma tabla se encuentran elementos como el Instituto Mexicano De La Radio/ Radio Azul/XEB, el Sistema Público De Radiodifusión Del Estado Mexicano (antes, OPMA) y la Radio y Televisión De Hidalgo. Todos ellos, espacios comunicativos que están enfocados en los temas de interés público y que cuentan con el apoyo del Estado mexicano.

En consecuencia, se ha podido observar que a pesar de que fueron 4013 personas físicas y morales que percibieron un ingreso para la publicidad oficial, no necesariamente refleja diversidad en las contrataciones, ya que la indagación en las empresas contratadas exhibe los oligopolios existentes en los medios de comunicación tradicionales y el acaparamiento del presupuesto destinado a publicidad oficial. También se interpreta cierta dependencia del Estado -que por supuesto perjudica también a los gobiernos en turno- hacia los espacios privados para distribuir mensajes.

Finalmente, para dar paso al siguiente apartado es relevante mencionar a Astron Publicidad S.A DE C.V., que obtuvo más de 100 millones de pesos desde el 2012 hasta el 2018, ya que esta empresa está relacionada con Joaquín López-Doriga,<sup>206</sup> personaje inmerso en la emisión de noticias así como en la opinión sobre los asuntos públicos. Lo cual devela aquella inquietud en donde la publicidad oficial pueda ser usada para inferir en la posición de algún opinador, periodista o medio.

### **3.5 Un grupo menos poderoso: pagos a comunicadores**

Los medios masivos tradicionales (radio, televisión y prensa) abren la posibilidad de aglutinar a personajes con cierta experticia en los temas públicos; desde analistas,

---

<sup>205</sup> Linaloe R. Flores, “¿Quién fue el autor de “Ya chole con tus quejas”? Presidencia dice que no sabe”, [en línea], diario digital Sin Embargo, 30 enero 2017. Disponible en: <https://www.sinembargo.mx/30-01-2017/3141543> [consultado: 27 julio 2020].

<sup>206</sup> Nancy Flores, “Presidencia entrega documentos de relación comercial del gobierno de Peña con periodistas”, [en línea], revista Contralínea”, 23 febrero 2020. Disponible en: <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2020/02/23/presidencia-entrega-documentos-de-relacion-comercial-del-gobierno-de-pena-con-periodistas/#> [consultado: 23 julio 2020].

investigadores, académicos o periodistas, sin embargo, también contiene en sus espacios a comunicadores que no necesariamente poseen la trayectoria o las herramientas suficientes para emitir una crítica fundamentada. Todos ellos poseen cierta capacidad de influencia ante la población y además, sobre todo el primer conjunto, llegan a establecer algún tema en la agenda mediática.

Estas últimas dos características abren la posibilidad de que la publicidad oficial pueda ser utilizada como un mecanismo para comprar opiniones. Dicha práctica es conocida en el argot periodístico como chayote o embute. Es factible plantear que la contratación selectiva de los medios sea con la intención de que sean favorables las opiniones hacia el contratante, en especial porque son los propios periodistas o comunicadores los dueños de las empresas a las que se les asigna recursos. El especialista en medios de comunicación, Raúl Trejo Delarbre asegura que

La publicidad oficial ha propiciado ese periodismo que no apuesta por los lectores sino por las facturas. Publicaciones impresas que no circulan, pero además empresas de televisión y radio así como periodistas con blogs y páginas web, se benefician de esa prodigalidad publicitaria (...) en la asignación de publicidad oficial participa cada una de las instituciones del Estado (...) La publicidad contratada por esas instituciones es básicamente autorreferencial y autopromocional.<sup>207</sup>

Delarbre entrevistó un acuerdo mutuo entre institución y periodista donde ambos salen beneficiados; uno económicamente y el otro promocionalmente. Sin embargo, el trato ya no es solamente con el periodista –sobre todo en un momento en que las redes sociales se posicionan como espacios comunes de comunicación entre la sociedad- sino con todo aquel personaje capaz de incidir en sus públicos y que le ponga precio a ello. Por ello es verosímil pensar que algunos contratos, bajo el recurso obtenido por concepto de “comunicación social”, sean con fines mercantiles, sobre todo si la práctica del “chayote” tiene precedentes en la historia de la prensa mexicana.<sup>208</sup>

---

<sup>207</sup> Raúl Trejo Delarbre, “Acabar con la publicidad oficial”, en Jacqueline Peschard, coordinadora, *La larga marcha hacia una regulación de calidad en publicidad oficial en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019, p. 104.

<sup>208</sup> Se recomienda indagar en los relatos sobre la práctica periodística de Carlos Denegri, quien era “profesional pero siniestro, sin escrúpulos, dispuesto a callar para vender silencio a cambio de dinero y privilegios”. Véase Ernesto Hernández, Denegri y Scherer: las dos caras del periodismo, semanario Ríodoce, edición 887, 26 enero 2019, [consultado: 18 diciembre 2020].

Un reportaje de la periodista Nancy Flores en la revista *Contralínea* describe la relación comercial del gobierno de Peña Nieto con periodistas<sup>209</sup> y enlista las empresas relacionadas a comunicadores -algunos de ellos ofrecen al gobierno publicitarse en sus páginas electrónicas las cuales llevan su mismo nombre- y también señala a quienes recibieron recursos públicos como personas físicas.

La siguiente tabla conforma a los involucrados que se registran en el trabajo periodístico, la razón social a la que se le designó contratos, el monto otorgado y, en el caso de la última columna, se señala la plataforma en la cual ofrecieron sus servicios o, en su defecto, se plasma la sección o el medio para el que trabajan. Los datos coinciden con el listado, antes expuesto, de “Personas físicas y morales que recibieron pagos por concepto de Gastos de Comunicación Social”, a excepción de uno.<sup>210</sup>

Tabla 5.

<b>Periodista o comunicador</b>	<b>Razón social</b>	<b>Monto (pesos)</b>	<b>Plataforma donde ofrecen los servicios y/o</b>
<b>Joaquín López-Dóriga</b>	Ankla Comunicación, SA de CV	89, 773, 949	Radio. Grupo fórmula
	Plataforma Digital Joaquín López-Dóriga	28, 089, 135	página lopezdoriga.com
	Astron Publicidad, SA de CV	123, 733, 565	Programa radiofónico
	Premium Digital Group	48, 756, 220	lopezdoriga.com
<b>Óscar Mario Beteta</b>	Comentaristas y Asociados, SC	74, 571, 101	Menciones en sus redes sociales
<b>Martha Debayle</b>	BBMundo Direct, SA de CV,	8, 243, 761	Revistas, radio y redes sociales, página de internet
<b>Federico Arreola Castillo</b>	Periódico Digital Sendero, SAPI de CV	152, 282, 653	sdpnoticias.com
<b>Enrique Krauze</b>	Editorial Clío, Libros y Videos, SA de CV	61, 629, 920	Programa de Televisión

<sup>209</sup> Nancy Flores, *op. cit.*, s/p.

<sup>210</sup> Es el caso de la razón social Comunicaciones Estratégicas Newlink, SA de CV, en el listado de “Personas físicas y morales que recibieron pagos por concepto de Gastos de Comunicación Social” señala un monto total de 40, 984, 047, mientras que en el reportaje señala que fueron 21, 450, 000. Se optó por añadir la última cifra.

	Editorial Vuelta, SA de CV.	34, 491, 999	Revista Letras libres
<b>Beatriz Pagés Rebollar</b>	Editorial Cruzada	59, 204, 089	revista Siempre!
<b>Raymundo Riva Palacio</b>	Estrictamente Digital, SC,	36, 413, 723	Eje Central
<b>Ricardo Alemán</b>	Comunicálo, SA de CV	28, 194, 067	página de internet La Otra Opinión
<b>Luis Soto Ortiz</b>	Editora de Publicaciones Especializadas y Consultores en Comunicación, SA de CV	26, 846, 752	columnista de El Heraldo y excoordinador de las secciones “Negocios” y “Bursátil” de El Financiero
<b>Adela Micha</b>	Conducción de Telecomunicaciones, SC,	24, 754, 501	adelamicha.com
<b>Pablo Hiriart</b>	Comunicación Extensa, SC,	22, 149, 942	pablohiriart.com
<b>Jorge Roberto Avilés Vázquez “Callo de Hacha”</b>	Comunicaciones Estratégicas Newlink, SA de CV	21, 450, 000	diariodeconfianza.mx.
<b>Ana Luisa Ochoa Millán</b>	Ochoa Comunicación Corporativa, SA de CV	8, 145, 632	nuklearnoticias.mx
<b>Jorge Fernández Menéndez</b>	Rayuela Editores, SA de CV	20, 595, 781	suplemento “Código Topo” que publica el diario Excélsior
<b>Roberto Rock Lechón</b>	Publicaciones Comunitarias, SA de CV	18, 397, 155	La Silla Rota
<b>Rafael María de la Cruz Cardona Sandoval</b>	Lugar Común, SA de CV	16, 111, 500	elcristalazo.com.
<b>Francisco García Davish</b>	Grupo Servicios Integrales de Gobierno, SA de CV	7, 014, 869	Agencia Quadratín
<b>José Armando Cárdenas Vizcaíno</b>	Virreyes Quince Quince, SA de CV	13, 533, 948	espacio radiofónico José Cárdenas Informa
<b>Raúl Sánchez Carrillo</b>	Marinor Publicidad, SA de CV	12, 884, 089	sanchezcarrillo.tv

<b>Francisco Cárdenas Cruz</b>	Pulso Político Francisco Cárdenas Cruz, SA de CV	11, 467, 243	pulsopolitico.com.mx
<b>Maru Rojas</b>	Observación y Creación de Medios OCM, SA de CV	9, 554, 903	marurojasenformula.com
<b>Daniel Moreno</b>	Editorial Animal, S de RL de CV	9, 361, 059	página Animal Político
<b>Paola Rojas</b>	PRH Comunicación, SA de CV	5, 833, 247	paolarojas.com.mx
<b>Ramón Alberto Garza</b>	Magenta Multimedia, SAPI de CV	4, 947, 341	codigomagenta.com.mx
<b>Ricardo Rocha</b>	RRR Comunicaciones, SA de CV	2, 147, 102	rochasnoticias.com.
<b>Jorge Armando y Juan Francisco Rocha Gutiérrez</b>	JR Servicios de Información y Comunicación, SC	2, 481, 482	
<b>José Asunción Ureña Velázquez</b>	Camacho Ureña y Asociados, SA de CV	4, 359, 402	telefonorojo.mx.
<b>Eduardo Ruiz Healy</b>	Editorial RH, SA de CV	4, 242, 757	revista Ruiz Healy Times
<b>Alberto Vega Torres</b>	Vega Servicios Especializados de Comunicación Integral, SA de CV	2, 712, 540	(coordinador de información del programa de debate “Si me dicen no vengo”)
<b>Dyno Canún Rojas</b>  <b>Michel Jaime Canún Rojas</b>	Radio Información, SA de CV	2, 477, 931	“servicio de asesoría, administración y organización de empresas” “producción y transmisión remunerada de programas de radio”
<b>Salvador García Soto</b>	La Chuleta es la Chuleta, SC,	2, 263, 152	columnista
<b>Alberto Tavira Álvarez</b>	Grupo F6-11, SA de CV	2, 195, 604	cunadegrillos.com
<b>Eunice Ortega Albarrán</b>	Thot Comunicaciones, SA de CV	9, 073, 848	
<b>Total</b>		<b>1, 010, 385, 962</b>	

Elaboración propia con la información del reportaje “Presidencia entrega documentos de relación comercial del gobierno de Peña con periodistas”.

La siguiente tabla señala a quienes recibieron recursos públicos como personas físicas y también se plasma, de igual manera que la tabla anterior, el monto otorgado y la plataforma en la cual ofrecieron sus servicios o la sección y el medio para el que trabajan.

Tabla 6.

<b>Personas físicas</b>		
<b>Personas físicas</b>	<b>Monto (pesos)</b>	<b>Servicios</b>
<b>Marco Antonio Mares García</b>	6, 905, 840	marcomares.com.mx
<b>María Yazmín Alessandrini Morales</b>	2, 906, 632	lapoliticamedarisa.mx
<b>Jesús Michel Narváez</b>	6, 381, 479	misionpolitica.com
<b>Eunice Ortega Albarrán</b>	1, 641, 099	
<b>Francisco García Davish</b>	7, 214, 612	
<b>Total</b>	<b>25, 049, 662</b>	

Elaboración propia con la información del reportaje “Presidencia entrega documentos de relación comercial del gobierno de Peña con periodistas”.

La disparidad existente entre cada monto otorgado directa o indirectamente a comunicadores es evidente; 21 personas físicas y morales recibieron menos de 10 millones de pesos; 19 más de 10 mdp y únicamente 2 más de 100 millones de pesos. Sin embargo, el monto total de estos entes es de poco más de mil mdp y aunque es una cantidad menor en comparación a los grupos señalados del apartado anterior es trascendental señalarlas.

En concordancia a lo último señalado, resulta revelador que la mayoría de ellos laboran para las grandes empresas informativas -que concentran la mayoría de los recursos para publicad oficial- y al mismo tiempo ofrecen, como plataformas difusoras, páginas electrónicas o redes sociales, las cuales asoman sus nombres, por ejemplo Joaquín López-Dóriga, Adela Micha, Pablo Hiriart, Raúl Sánchez Carrillo, Maru Rojas, Paola Rojas, Ricardo Rocha, Eduardo Ruiz Healy y Marco Antonio Mares García.

Juntos -a excepción de las dos cifras mayores, Astron Publicidad, SA de CV y Periódico Digital Sendero, SAPI de CV<sup>211</sup>- suman un total de 759, 419, 406 pesos es decir, una cifra considerablemente menor si se compara con los grupos que recibieron más de 1, 000 y 100 millones de pesos, quienes acumularon más de 27 mil y 20 mil millones de pesos, respectivamente.

Sin embargo, no debe ignorarse que aquellos más de 750 mdp., aparte de que representan una cifra significativa, están distribuidos entre las personas físicas y morales de manera muy

<sup>211</sup> Se optó por restar las cifras pertenecientes a las empresas Astron Publicidad, SA de CV y Periódico Digital Sendero, SAPI de CV con motivo de que ya habían sido sumadas en el apartado anterior junto a los grupos que aglutinan a las razones sociales que obtuvieron contratos de más de 100 millones de pesos

dispar, por ejemplo a María Yazmín Alessandrini Morales se le asignó 2, 906, 632 a través de lapoliticamedarisa.mx, mientras a Periódico Digital Sendero, SAPI de CV le otorgaron 152, 282, 653 de pesos por la plataforma de sdpnoticias.com.

Generalmente, se pone especial atención a los pagos hacia comunicadores porque se toma en cuenta que el financiamiento de la empresa informativa, resulta ser un elemento que incide en el contenido de la misma, entonces resulta verosímil que los recursos emanados del gobierno sesguen o transformen las opiniones. Es una idea, sin lugar a duda, fundamentada por la propia historia entre la prensa y el poder político, y que hoy al existir más plataformas capaces de emitir un mensaje masivamente, la relación compra-venta traspasa al oficio del periodista.

A pesar de que resulta factible que la práctica del “chayote” continúa existiendo, lo cierto es que la sociedad necesita de las personas que ejercen el oficio de la comunicación porque son quienes muchas veces son los encargados de esparcir las otras versiones de información ajenas a la oficial -sobre todo en el periodismo de investigación donde se develan los actos que se quieren mantener ocultos-, además son trascendentales para el diálogo de lo público, pero específicamente debido al hecho tan elemental de que son quienes abordan y difunden los temas de trascendencia social y que sin ellos muchos acontecimientos públicos pasarían desapercibidos.

En ese mismo sentido, es necesario señalar que existen otras realidades que trastocan al ejercicio periodístico, una de ellas es que se encuentra inmersa en la lógica de mercado y la otra es que México es un país poco lector<sup>212</sup> -lo que incluye a los productos periodísticos- y por lo mismo imposibilita que la población sea una fuente suficiente de ingresos para los espacios comunicativos, por lo que la publicidad oficial puede resultar como una manera legítima de atraerse recursos y continuar ejerciendo las labores informativas.

Sin embargo, un problema que se presenta es que los periodistas o reporteros a veces sólo son trabajadores de las grandes empresas informativas y cuando esta se atrae una fuerte

---

<sup>212</sup> El Instituto Nacional de Estadística y Geografía señaló, de acuerdo con un estudio publicado en 2018 que “la población de 18 y más años de edad que lee algún material considerado por el MOLEC decreció de 84.2 por ciento en febrero de 2015 a 76.4 por ciento en febrero del año en curso”. Véase en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/estsociodemo/molec2018\\_04.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/estsociodemo/molec2018_04.pdf) [consultado: 2 Agosto 2020].

cantidad de recursos públicos no significa que los sueldos de los trabajadores mejoren sustancialmente. Así lo señaló Artículo 19 en *Democracia simulada, nada que aplaudir*:

El gasto en propaganda oficial es enorme, y lo que desembolsó Enrique Peña Nieto en su promoción personal es alucinante, [...] Las enormes sumas de publicidad oficial se quedan en manos de los dueños de los medios; ni siquiera benefician a los reporteros y empleados. Y el día que uno de sus reporteros es víctima de una desaparición forzada o asesinato, con notables excepciones, los dueños de los medios no protestan, no exigen justicia, no dan ningún apoyo a sus empleados. Son en su mayoría empresarios, no periodistas, y sus intereses no tienen nada que ver con su ética periodística.<sup>213</sup>

Esto último se debe tener en cuenta sobre todo porque, como se pudo observar, prácticamente los grupos empresariales que poseen los medios con posibilidad de mayor alcance de audiencia, a través de diferentes empresas, son quienes acumularon los contratos más sustanciosos de todo el presupuesto ejercido en publicidad oficial durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. Sin embargo esto no se traduce a que los recursos obtenidos contribuyan a mejorar las condiciones laborales de reporteros y periodistas, la otra problemática es que estos aspectos tampoco se previenen en la reglamentación de la publicidad oficial.

---

<sup>213</sup> Artículo 19, *Democracia simulada, nada que aplaudir...*, p. 15.

## **Reflexiones finales**

Se ha podido señalar, a partir de la revisión de los aportes al tema, que la publicidad oficial debería ser el mensaje institucional emanado de los diversos entes pertenecientes al Estado hacia la población, el cual puede tener diversos objetivos, tales como informar, influir o fomentar su accionar, todo en beneficio de la sociedad, del sistema político o del mismo Estado. Además de todo ello, se han distinguido las reglas, aunque deficientes, por las cuales se rige la publicidad oficial.

Es así que en su aplicación convergen varios actores involucrados, a saber el Estado, los medios y los gobiernos, quienes, más allá de tener un rol específico para el funcionamiento de la publicidad oficial, en realidad utilizan a esta última para otros fines, en ese sentido es importante comprender no solamente cuál es el papel de cada uno en la publicidad oficial, sino las formas en las que convergen y cómo transforman su comportamiento.

El mayor implicado es el Estado, pues se reconoce que la publicidad oficial se aplica en las diversas instituciones pertenecientes al mismo. Además, otro punto nodal es que el Estado tiene la capacidad de regular a los medios de comunicación e inclusive puede pronunciarse sobre la difusión de las ideas, elemento sustancial de cualquier práctica comunicativa. Dichos aspectos insoslayablemente son de interés para los medios que tratan información.

Por lo anterior fue necesario que se aterrizará sobre las reglamentaciones mexicanas que se establecieron conforme surgieron los diferentes medios de difusión. En lo que respecta a la prensa, su práctica se limitaba conforme a lo que se establecía en las leyes constitucionales sobre libertad de prensa o de expresión, mientras que con la radio y la televisión, la intromisión del Estado se hizo más patente bajo el argumento de que el espectro radioeléctrico pertenece a la Nación. Es así que se formularon sus restricciones y obligaciones, esta última propició la ineludible medida de proporcionar espacio de libre uso para el Estado.

En lo que respecta a los medios, estos son trascendentales más allá de su papel de transmisores, especialmente aquellos que difunden y dan tratamiento a temas públicos, porque, como se señaló, llevan a cabo acciones que son particularmente importantes para las esferas de poder,

como lo es la capacidad de establecer la agenda y develar lo que se había o pretendía mantener oculto, lo cual usualmente conlleva a provocar escándalos.

En este punto es importante recalcar las diversas funciones que le son atribuidas a la información en el mantenimiento de un sistema político democrático, y particularmente a los espacios que dan tratamiento de ella. El politólogo Robert Dahl lo tenía claro al señalar que la libertad de expresión y la variedad de fuentes de información son esenciales para la poliarquía, Sartori decía que no se requiere de sabios, sino de ciudadanos que posean la información suficiente. También debido al hecho de que se le ha adjudicado al periodismo la función de ser vigilantes del poder. Estos aspectos son los que otorgan legitimidad en su actuar a los espacios que dan tratamiento a temas públicos.

Por su parte, los gobiernos son quienes poseen la facultad de desarrollar y guiar las políticas de comunicación, así como la toma de decisiones con respecto a la relación que se establece con los medios. Como se pudo reconocer a lo largo del segundo capítulo, el poder en turno intervino en los medios a través de las instituciones estatales y en muchas de las veces fue con motivo de una razón económica, aunque cabe destacar que en algunas injerencias se trató de un beneficio para las mismas plataformas comunicativas, pero con la etiqueta innegable de que fueron ayudas gubernamentales. Por ejemplo los casos de PIPSA o el episodio con Excélsior.

Es por todo lo anterior dicho que para los involucrados, particularmente los medios y los gobiernos, la publicidad oficial recobra diferente sentido a los propósitos descritos al inicio. Para los medios significa una fuente de obtención de ingresos y a los gobiernos resulta una forma de intervención y/o negociación hacia los primeros con respecto a sus labores. Por ello fue necesario apuntar la relación que guardan los principales involucrados de la publicidad oficial antes de investigar a la misma en un periodo específico.

La publicidad oficial desarrollada durante el sexenio de Enrique Peña Nieto se analizó desde diferentes dimensiones: su normatividad y las problemáticas en torno a las misma, el gasto asignado a la materia y el reconocimiento sobre a quiénes fueron los montos asignados, todos estos elementos arrojaron diversas reflexiones.

Por ejemplo, con respecto a la reglamentación, es cierto que en el sexenio de Enrique Peña Nieto no existió reparo de las problemáticas en torno a la normatividad de la publicidad oficial con las que inició su gobierno –gastos excesivos, por ejemplo- y tampoco condujo de manera diferente la política comunicacional como se había comprometido cuando fue candidato presidencial.

Uno de los principales desaciertos en la normatividad sobre publicidad oficial, que complican su operatividad, es sobre la falta de una clara distinción sobre las demás formas de comunicación gubernamental, a saber comunicación social e informe de gobierno, así como usar indistintamente el término de propaganda –la cual tiene fines políticos y es fácilmente identificable en términos electorales o de guerra- para referirse a la publicidad oficial.

La manera de ver cómo funcionó la publicidad oficial durante su periodo presidencial es en buena medida reconociendo las cantidades monetarias que se otorgaron para su aplicación, así como la identificación de las empresas a las que se le destinó. A partir de esto, se obtuvieron varias conclusiones. Primero que hubo un gasto excesivo a la materia, sobre todo si se considera que se ejerció más de lo presupuestado y segundo, que aquel sobrepaso en realidad tendió a destinarse a ciertas empresas.

En concordancia con lo último señalado, fue importante detenerse en las empresas a las que se les destinaron recursos porque se exhibió la concentración de los contratos más cuantiosos en solamente algunas empresas, como lo fueron los grupos Televisa, Fórmula, Azteca, Imagen. De esta manera, al ahondar en las diferentes razones sociales que aparecen como prestadoras de servicios, las cuales aparentarían cierta diversidad, resulta que varias de aquellas pertenecen a un mismo grupo empresarial. Resultado, también, del oligopolio mediático existente.

Otra revelación sobresaliente que arrojó la investigación sobre las empresas contratadas, es que no solamente se establecieron convenios, como podría resultar lo más coherente, con medios con capacidades de difusión (llámese radio, televisión, publicaciones impresas, pantallas en general) sino que aparecen razones sociales las cuales al indagarlas resulta que desempeñan labores de marketing y funciones de intermediarios.

En el caso del primero es trascendental indicarlo porque significa que al adquirir servicios más relacionados al marketing, puede resultar en el desvío sobre los propósitos de la publicidad oficial, los cuales deben ser mensajes con carácter institucional. En el caso de los intermediarios, se reduce a que es un ente capaz de ser omitido y representa un gasto extra para el Estado.

De igual manera, es necesario señalar que la mayoría de las empresas con mayores montos otorgados, se tratan de medios que están obligados a brindarle espacios al Estado. Inclusive, se establece en la normatividad mexicana que antes de contratar a dichas plataformas se deben de utilizar los tiempos oficiales.

Puede decirse, según el análisis de las empresas contratadas, que son los medios calificados como de “alcance nacional” los mayores beneficiados, algunos de los cuales protagonizaron, en el siglo pasado, los episodios de injerencia y confrontación entre medios y gobiernos que se apuntaron en el capítulo segundo.

Lo anterior, sobre la contratación de los medios de difusión de mayor alcance, encuentra sustento si se considera que la ejecución de la publicidad oficial tiene por requisito, entre otros, hallar el medio más propicio para su lanzamiento. Sin embargo, no puede afirmarse que dicha regla sea universal y, por tanto, que todos los medios son contratados bajo el mismo parámetro, ya que en el caso de las publicaciones impresas, es un hecho que algunas de estas recibieron contratos similares a los de radio y televisión, aunque no tengan el mismo impacto. Considerando que la sociedad mexicana es poco lectora y que usa a la radio y la televisión como principal medio para informarse, aunque eso está cambiando con las redes sociales.

Es el mismo caso de los comunicadores que recibieron contratos de publicidad oficial, pues como se pudo observar, los montos asignados variaron mucho entre aquellos. En el mismo sentido, es necesario resaltar que en muchos casos quienes obtuvieron recursos, laboran para los medios de mayor difusión.

Las suspicacias sobre que en realidad la publicidad oficial es una forma de negociación entre gobiernos y medios o comunicadores, son plausibles si se considera lo que se acotó sobre los patrocinios y la propiedad de los espacios de difusión de información, en donde aquellos inevitablemente influyen en los contenidos y el tratamiento de la información.

Pero también se debe tener en consideración que existen medios que ponderan el interés general en sus labores y que develan lo que se ha querido mantener oculto, no sólo por parte de los funcionarios públicos sino de los poderes fácticos. Dicha idea se sostiene si se considera que el país es un lugar peligroso para ejercer el periodismo.

Otro punto que se debe tener en consideración es sobre la legitimidad existente de que los medios adquieran recursos a través de la publicidad oficial. Especialmente para aquellos espacios medianos y pequeños a los que les es difícil mantenerse únicamente con ingresos de sus públicos. El mayor problema, del periodo estudiado, fue que el gasto en el rubro se sobre ejerció y de este la mayor parte fue para ciertas empresas, las cuales -además de ser poderosos oligopolios poseen otros negocios ajenos a la comunicación-, algunas de ellas al indagar en su historia se contienen episodios de confrontación o convenio con los gobiernos en turno.

En una panorámica más global del tema, la publicidad oficial resulta ser un indicativo sobre los espacios de los que se hace el Estado para transmitir mensajes, ya se observó en el segundo capítulo sobre tres vías para conseguir dicho propósito: adquisición de plataformas propias, utilizar a medios privados y obligándole a estos últimos a otorgar espacios.

Asimismo, también puede ser vista como una forma de interpretar el interés comunicacional de los gobiernos hacia la población, no obstante es desacertado pensar que un gasto sobresaliente en la materia refleje inmediatamente un mayor interés en comunicar, especialmente cuando los recursos se destinan a determinadas empresas de comunicación, cuando es un hecho que gran parte de la sociedad no tiene acceso a ellos. La publicidad oficial no se puede reducir al uso de publicaciones impresas, radio y televisión como plataformas transmisoras, en los hechos así se concibió en la administración de Enrique Peña Nieto.

## Referencias utilizadas

Arredondo Ramírez, Pablo; Sánchez Ruiz, Enrique E., *Comunicación social, poder y democracia en México*, México, Universidad de Guadalajara, 1986, 214 pp.

Berrueco García, Adriana, “El estatuto jurídico de la radiodifusión (1923-1953)” en Nuria González Martín, coordinadora, *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, t. I: Derecho romano. Historia del derecho, México, Universidad Nacional Autónoma de México/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, primera edición, 2006, pp. 81-101.

Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, primera edición, 1989, 115 pp.

\_\_\_\_\_, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, primera edición, 1986, 138 pp.

\_\_\_\_\_, *Democracia y secreto*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013, primera edición, 76 pp.

Bravo Torres Coto, Jorge Enrique, *El presidencialismo mediático. Continuidad y cambio en la relación de los medios de comunicación y el poder político en México, 2000-2006*, Tesis para obtener el grado de Maestro en Comunicación, UNAM, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, 2008, 541 pp.

Calleja, Aleida, “Apuntes sobre regulación comparada y publicidad oficial”, en Jacqueline Peschard, coordinadora, *La larga marcha hacia una regulación de calidad en publicidad oficial en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición, 2019, pp. 29-38.

Castells, Manuel, *Comunicación y poder*, Alianza Editorial, Madrid, 2009, primera edición, 679 pp.

Dahl, Robert A., *La democracia y sus críticos*, España, Paidós, 1992, 476 pp.

Domenach, Jean-Marie, *La propaganda política*, Argentina, Eudeba, 1968, cuarta edición.

Faúndez Ledesma, Héctor, *Los límites de la libertad de expresión*, México, UNAM/III, primera edición, 2004.

González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Serie popular Era, 1974, sexta edición, 333 pp.

González Marín, Silvia, *Prensa y poder político. La elección presidencial de 1940 en la prensa mexicana*, México, UNAM/Siglo XXI, edición, 2006, 392 pp.

González Victoria, Rosa María; Valles Ruiz, Rosa María, *La primera vez que vi televisión. Medios, vida cotidiana y memoria colectiva*, México, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, primera edición, 2015, 130 pp.

Gutiérrez Espíndola, José Luis, “Un diario para la revolución. El Nacional en la Historia de México”. El Nacional, México, 1989.

Jaime Cárdenas Gracia, *Las trampas de la publicidad oficial*, UNAM/IIJ, México, 2019, primera edición.

Justine Dupuy, Paulina Castaño, Ana Cristina Ruelas y Ricardo Reyes, “Publicidad oficial y libertad de expresión. De la sentencia de la SCJN a la Ley General de Comunicación Social”, en Jacqueline Peschard, coordinadora, *La larga marcha hacia una regulación de calidad en publicidad oficial en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019, pp. 57-71.

McCombs, Maxwell, *Estableciendo la agenda. El impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento*, España, Paidós, 2006, 290 pp.

McQuail, Denis, *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*, Barcelona, Paidós, Tercera edición, 632 pp.

Medina, Luis “Medios públicos”, en Ernesto Villanueva (coordinador), *Derecho de la información. Culturas y Sistemas Jurídicos comparados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, pp. 229-232.

Mejía Barquera, Fernando, “50 años de televisión comercial en México (1934-1984)/ Cronología”, en Raúl Trejo Delarbre, coordinador, *Televisa el quinto poder*, México, Cuarta edición, 1989, 237 pp.

\_\_\_\_\_, Fernando, *La industria de la radio y la televisión y la política del Estado mexicano*. Vol. I (1920-1960), México, Fundación Manuel Buendía, A.C., primera edición, 1984.

Meyer, Lorenzo, “El Estado mexicano contemporáneo”, *Lecturas de política mexicana*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, 1977, pp. 5-36.

Navarrete Maya, Laura, *Excélsior en la vida nacional (1917-1925)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Filológicas (UNAM)/Centro de Estudios Literarios (UNAM)/(Letras del Siglo XX), 2007.

Ortega Ramírez, Carmen Patricia, *La otra televisión: Porque no tenemos televisión pública*, México, UAM-X/CSH/ Educación y comunicación, 2006, 1a. edición, 306 pp.

Peschard, Jacqueline, *Transparencia: promesas y desafíos*, México, El Colegio de México Universidad Nacional Autónoma de México, 2017, Primera edición, 300 pp.

Sartori, Giovanni, *Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo*, Fondo de Cultura Económica, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, primera edición, 2003, 85 pp.

Siebert, Fred S.; Peterson, Theodore, *Tres teorías sobre la prensa. En el mundo capitalista*, Argentina, Ediciones de la Flor, 123 pp.

Stein Velasco, José Luis F., *Democracia y medios de comunicación*, México, UNAM Instituto de investigaciones Jurídicas, primera edición, 2005, 410 pp.

Thompson, John B., *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*, España, Paidós, 2001, 392 pp.

\_\_\_\_\_, *Los media y la comunicación. Una teoría de los medios de comunicación*, Barcelona, Paidós, Tercera edición\*, 1998, 357 pp.

Trejo Delarbre, Raúl, “Acabar con la publicidad oficial”, en Jacqueline Peschard, coordinadora, *La larga marcha hacia una regulación de calidad en publicidad oficial en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019, pp. 103-110.

\_\_\_\_\_, “Medios de comunicación y libertad de expresión en la Constitución mexicana” en Gerardo Esquivel, Francisco Ibarra Palafox y Pedro Salazar Ugarte, coordinadores, *Cien ensayos para el Centenario*. Tomo 3, Estudios Políticos y Sociales. III UNAM e Instituto Belisario Domínguez del Senado, 2017.

Villanueva, Ernesto, *Publicidad oficial: Transparencia y equidad*, México, Jus/Cámara de Diputados/IIJ de la UNAM/Fundación para la libertad de Expresión, 2009, primera edición, 249 pp.

## **Hemerografía**

Aceves González, Francisco, “De la irrupción del sonido a la explosión de las imágenes. Una mirada al desarrollo histórico de la radio y la televisión en Jalisco: 1920-1960”, *Comunicación y Sociedad*, Nueva época, núm. 18, julio-diciembre, Universidad de Guadalajara, 2012, pp. 13-38.

Aguilar Plata Blanca A., "El Imparcial: su oficio y su negocio", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 109, México, UNAM/FCPyS, jul-sep., 1982, p.77-101.

Aznar Gómez, Hugo, “La doctrina liberal de la libertad de expresión y sus límites: el papel actual de los medios de comunicación”, *Anuario de filosofía del derecho*, No. 19, 2002, págs. 219-235.

Carreón Guevara, Edna Patricia, Villasana, Carlos, “La inauguración de la primera estación transmisora en México”, periódico *El Universal*, 22 mayo 2019.

Celis, Darío, “Tiempo de negocios, 5m2, Agavis, Digilant y Abaco Metrics”, portal Imagen digital, sección “Dinero en imagen”, 23 Mayo 2017.

Laurence Coudart, “La regulación de la libertad de prensa (1863-1867)”, *Historia Mexicana*, Vol. 65, Núm. 2 (258) octubre-diciembre 2015, pp. 629-687.

Dueñas, Pablo, “XEB. Los inicios de la primera voz radiofónica en México”, *Relatos e historias en México*, n.73, año VII, México, Editorial Raíces, septiembre, 2014.

Fernández Christlieb, Fátima "Prensa y poder en México." *Estudios Políticos*, No. 2 Vol. 2, México, UNAM/FCPyS, jul-sep., 1975, pp. 29-64.

\_\_\_\_\_, "La industria de radio y televisión. Gestación y Desarrollo", *Nueva Política, El Estado y la Televisión*, Vol. 1 No. 3, UNAM/FCPyS, jul-sep., 1976, pp. 237-248.

Flores, Nancy, "Presidencia entrega documentos de relación comercial del gobierno de Peña con periodistas", revista *Contralínea*, 23 febrero 2020.

Flores, Linaloe R. "¿Quién fue el autor de "Ya chole con tus quejas"? Presidencia dice que no sabe", diario digital *Sin Embargo*, 30 enero 2017.

Granados Chapa, Miguel Ángel, "Excélsior, el golpe final", *Comunicación e Ideología*, No. 3, UNAM/FCPyS, s/f, p. 13-17.

\_\_\_\_\_, "1970-1976: un sexenio de comunicación", *Connotaciones*, No. 1, México, Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación, p.25-35.

\_\_\_\_\_, "La televisión de Estado. En busca del tiempo perdido", *Nueva Política, El Estado y la Televisión*, Vol. 1 No. 3, jul-sep., UNAM/FCPyS, 1976, p.223-236.

Guerrero, Manuel Alejandro, *Democracia y medios en México: el papel del periodismo*, México, Instituto Nacional Electoral, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, segunda edición, 2019, 132 pp.

Guerrero, Manuel Alejandro, Márquez Ramírez, Mireya "El modelo "liberal capturado" de sistemas mediáticos, periodismo y comunicación en América Latina", *Temas de Comunicación*, N. 29 julio-diciembre 2014, Universidad Católica Andrés Bello, pp. 135-170.

Huerta, Juan Carlos, "Cinépolis se ampara contra la Fepade por cineminutos", periódico *El Financiero*, 22 diciembre 2015.

Lombardo García, Irma, "La PIPSA en sus orígenes", *Connotaciones*, No. 2, México, Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación, 1982, p.17-23.

Lozada, Guadalupe, "El Buen Tono. La compañía cigarrera que rompió los cánones en el siglo XIX", *Relatos e historias en México*, n. 111, año X, México, Editorial Raíces, Noviembre, 2017.

Martín Moreno-Durán, "Grupo Imagen, a la venta", [en línea], diario digital *Sin Embargo*, 31 julio 2019.

Mejía Barquera, Fernando, "Historia mínima de la radio mexicana (1920-1996)", *Revista de Comunicación y Cultura*, Año n. 1, Edición n. 1, marzo-mayo, 2007.

Musacchio, Humberto, "1938: la manifestación olvidada", *Kiosco*, Año 1, número 2, 1990.

Redacción, "Gobierno de Peña Nieto gastó 449% más de lo asignado en comunicación social en su último año", publicación digital *Animal Político*, 19 de mayo 2019.

Redacción, "Televisoras se llevan 13 mil mdp, diarios más de 4 mil mdp: así repartió EPN el gasto en publicidad", periódico *Animal Político*, 6 de junio, 2019.

Rodríguez, Juan Carlos, “Agavis, un milagro del sexenio peñista”, portal y semanario de información Eje central, 4 marzo 2019.

Rodríguez Rebollo, Roberto, “Excélsior y el Día Mundial de la Radio”, periódico Excélsior, 13 febrero 2020.

Rodríguez Zepeda, Jesús, “Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política”, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) 04 Cuadernos de transparencia, 2004, 56 pp.

Sánchez Ruiz, Enrique E., Orígenes de la radiodifusión. Desarrollo capitalista y el Estado, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente ITESO, Comisión Para el Fomento Editorial COFE, 1984, 46 pp.

\_\_\_\_\_, “Hacia una cronología de la televisión mexicana”, *Comunicación y Sociedad*, No. 10-11, Universidad de Guadalajara Septiembre-Abril, 1991, pp. 235-262

Zacarías Castillo, Armando, "El papel del papel de PIPSA en los medios mexicanos de comunicación", *Comunicación y Sociedad*, No. 25/26, DECS Universidad de Guadalajara, sep. 1995 abr. 1996, p.73-88.

### **Documentos oficiales**

Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades, Diario Oficial de la Federación.

Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2015, Diario Oficial de la Federación, México, 31 diciembre 2014.

Aviso poniendo en conocimiento del público que está vigente el Decreto sobre estaciones radiotelegráficas, expedido el 10 de octubre de 1916, Diario Oficial de la federación. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Ley Federal de Radio y Televisión, Orden Jurídico Nacional.

Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 28 Diciembre 2010.

Constitución de 1824.

Leyes Constitucionales de la República Mexicana 1836.

Constitución Política de la república Mexicana 1857.

Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos 1917.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, Diario Oficial de la Federación, México, 10 octubre 2002.

Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, Diario Oficial de la Federación, México, 14 Julio 2014.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, Diario Oficial de la Federación, México, 10 febrero 2014.

Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social, Diario Oficial de la Federación, México, 11 Mayo 2018.

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, Diario Oficial de la Federación, México, 13 de noviembre de 2007.

Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación (Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Disminuye la población lectora en México: módulo de lectura (MOLEC) 2018, Comunicado de prensa núm. 166/18, 27 de abril de 2018.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, Diario Oficial de la Federación, México, 3 Diciembre 2014.

Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República, Diario Oficial de la Federación, México, 02 Abril 2013.

Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 15 Agosto 2018.

### **Recursos electrónicos**

Contar “lo bueno” cuesta mucho. El gasto en publicidad oficial del gobierno federal de 2013 a 2016, Fundar, 2017, 48 pp.

Democracia simulada, nada que aplaudir: informe anual 2017, Artículo 19, 20 marzo 2018.

Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2003, Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH, 2003.

La nueva política de comunicación social es un paso importante pero insuficiente, México, Artículo 19, 18 de abril de 2019.

Publicidad oficial en México: la censura estructural, Artículo 19/ Fundar.

AMEDI exige el fortalecimiento de los medios públicos en México mediante el incremento de partidas presupuestales, El Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia, 27 noviembre 2019.

Artículo 19.

Diccionario de la lengua española, Real Academia Española

“Cronología de la radiodifusión”, CIRT.

Editorial Televisa.

Fundar.

“Grupo Imagen Multimedia Informa”, Imagen Radio, 26 Agosto 2014.

ISA Corporativo, Isa.

Manifiesto Enrique Peña Nieto, México, D.F., 21 de mayo de 2012.

“Mercado y Logros”, Grupo Fórmula.

“¿Nosotros?”, [en línea], Tele Urban,

Pacto Por México, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A.C.

“Quiénes somos”, El Sol de México.

“¿Quiénes somos?”, PM Onstreet.

“¿Quiénes Somos?”, OEM.

RCA y la radio, Museo del Objeto del objeto, 23 diciembre 2013.

Redacción, “¿Qué es Grupo Imagen?”, Imagen Radio, 28 septiembre 2016.

Ernesto Hernández, Denegri y Scherer: las dos caras del periodismo, semanario Ríodoce, 26 Enero 2019, edición 887.

Ricardo Balderas, “Broche de oro para empresa que interfirió en elecciones”, Poder, 09 Enero 2019.

Gabriel Sosa Plata, Nace Imagen TV, “Nace Imagen TV”, Amedi, 18 octubre de 2016.