

¿Cómo mejorar la regulación de la publicidad oficial en México? Los estándares internacionales como bases para una propuesta de mejora

How to enhance the regulation of official advertising in Mexico?
International Standards as the foundation for a proposal for improvement

Resumen

La publicidad oficial en México, aparentemente establecida con fines legítimos, paradójicamente ha evolucionado hasta convertirse en un mecanismo que fomenta el control de los medios y la sumisión a los intereses gubernamentales. Este resultado indeseable surge de un marco regulatorio que inadvertidamente promueve malas prácticas. Este artículo tiene como objetivo sentar las bases para una propuesta de mejora regulatoria abogando por la adopción de estándares internacionales como instrumentos primarios. Aprovechando su naturaleza sistemática, confiable y adaptable en diversos contextos nacionales, estos estándares defienden elementos clave para una regulación efectiva. Estos incluyen garantizar un contenido de mensajes convincente, establecer criterios de asignación objetivos, fomentar la autonomía regulatoria, promover la transparencia, permitir la supervisión administrativa y judicial e incentivar el

Julio Alexis Alpuche Quen
Centro Universitario Metropolitano, México
julioalpucheletras@gmail.com
<https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0002-6135-115X>
Maestro en Administración Pública
(Universidad Internacional de la Rioja)
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración
Pública (Universidad Autónoma de Campeche)
Profesor del Centro Universitario Metropolitano e investigador independiente.

Recepción: 11 de diciembre de 2023

Aceptación: 16 de mayo de 2024

pluralismo de los medios. Al adoptar estos puntos de referencia internacionales, las mejoras regulatorias propuestas aspiran a rectificar las deficiencias actuales y allanar el camino para un panorama más sólido y ético en la regulación de la publicidad oficial.

Palabras claves: pluralismo de medios, censura, control de medios, libertad de expresión y democracia.

Abstract: The official advertising in Mexico, ostensibly established for legitimate purposes, has paradoxically evolved into a mechanism fostering mass media control and subservience to governmental interests. This undesirable outcome stems from a regulatory framework that inadvertently promotes malpractices. This article aims to lay the groundwork for a regulatory enhancement proposal by advocating the

adoption of international standards as primary instruments. Leveraging their systematic, reliable, and adaptable nature across diverse national contexts, these standards advocate key elements for effective regulation. These include ensuring compelling message content, establishing objective assignment criteria, fostering regulatory autonomy, promoting transparency, enabling administrative and judicial oversight, and incentivizing media pluralism. By embracing these international benchmarks, the proposed regulatory improvements aspire to rectify the current shortcomings and pave the way for a more robust and ethical landscape in official advertising regulation.

Keywords: media pluralism, censorship, media control, freedom of expression and democracy

I. Introducción

La publicidad oficial es un tema bastante polémico en México. Es indiscutible su utilidad como un mecanismo del sector público para informar a la ciudadanía, sin embargo, existen aspectos que socavan su labor, derivado del efecto que puede generar la ausencia de una regulación o bien cuando esta propicia malas prácticas.

La Asociación por los Derechos Civiles (ADC, 2006), afirma que se trata de un puente entre la población y el Estado, donde los primeros informan sobre sus actividades y servicios al igual que promueve derechos y obligaciones ciudadanas. Tiene una clara diferencia con la publicidad del sector privado-comercial, por su interés en concientizar sobre temas de interés general, generar participación en la vida pública y promover el goce de derechos (Comisión Nacional de Derechos Humano [CNDH], 2018).

Existe una relación estrecha entre la publicidad oficial y la democracia, haciéndose manifiesta en sus objetivos. Estos esencialmente son dos: transparencia y rendición de cuentas. Gustavo Gómez (2019) afirma que la transparencia se refleja en el hecho de que

informa a la población sobre el actuar gubernamental y la rendición de cuentas al mostrar su desempeño y compromisos asumidos por la ciudadanía.

Por su parte, Dupuy y Ruelas (2013), afirman que los objetivos de la publicidad oficial no recaen exclusivamente en proporcionar información sobre las acciones gubernamentales, igualmente propicia un ambiente de flujo de información entre las autoridades y los ciudadanos, así como al debate sobre el actuar gubernamental.

En cuanto a la necesidad de una regulación, conviene rescatar un supuesto que escriben Pablo Secchi y Rosario Pavese (2014), acerca de que la democracia tiene como uno de sus desafíos trazar límites con respecto a los que se encuentran en las altas esferas del poder público, desde luego, la publicidad oficial representa un medio para que las autoridades se beneficien en función de sus agendas políticas presionando a los medios de comunicación. Entrando a detalles, existen diversas formas en que se transgrede el uso de la publicidad oficial (Asociación por los Derechos Civiles & Open Society Justice Initiative, 2008): uso indebido para condicionar contenidos, pagos efectuados directamente a periodistas, asignación discriminatoria a medios favoritos y aliados políticos o utilización con fines propagandísticos.

Es preciso prestar atención a la especificidad del contenido de la regulación, en vista de que la cuestión va más allá de la asignación de fondos. Se debe prestar atención a mecánicas institucionales específicas y en propiciar diversos ambientes para el desarrollo mediático, entre otras medidas.

En el caso mexicano, no existe un escenario donde la publicidad oficial sea regulada de manera que cumpla sus objetivos fundamentales. Durante varias décadas, el sistema político mexicano operó de forma autoritaria, a pesar de las disposiciones normativas que lo identificaban como una democracia. Lo anterior marcó una relación de subordinación entre los medios de comunicación y el gobierno. Carpizo (2001), sostiene que durante dicha época, había una fuerte influencia del poder ejecutivo en los medios de comunicación, debido al control del papel en manos de la Productora e Importadora de Papel, S.A (PIPSA) y la asignación de la publicidad oficial. A pesar de que dicha influencia ha disminuido, existen evidencias de la perdurabilidad de malas prácticas.

Por su parte, Trejo Delarbre (2019) afirma que la publicidad oficial siempre ha funcionado como un mecanismo para autolegitimar al régimen político y sobre todo para subordinar a los medios a los intereses gubernamentales. Organismos Internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y asociaciones civiles, han documentado casos de abuso en la asignación y presionado para que esta sea regulada. La presión parece tener efecto, cuando la asociación civil *article 19*, promovió un amparo que provocó en el 2017 que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), sentenciará la necesidad de un marco regulatorio. Pese a las señales de un mejor rumbo y

las altas expectativas sobre el mismo, el nacimiento de la Ley General de Comunicación Social no lo confirmó, incluso la situación se tornó peor. Las críticas hacia dicho marco regulatorio giraban en torno al hecho de que no se tomaron en cuenta propuestas de dichas organizaciones y sobre todo los estándares internacionales en la materia.

El presente artículo tiene como objetivo presentar las bases para una propuesta de mejora para la regulación de la publicidad oficial en México. Los estándares internacionales son las herramientas que se proponen como dichas bases. Para un óptimo cumplimiento de objetivos se pretende detallar el papel de la publicidad oficial en la relación entre el régimen político y los medios de comunicación e identificar las principales dificultades que posee el marco regulatorio propuesto; lo cual podrá constatar en la primera parte del artículo. En la segunda parte, se hará una revisión de los estándares internacionales en la materia.

II. La situación de los medios y la publicidad oficial en México

Los medios de comunicación son agentes especiales para el ejercicio de la libertad de expresión (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2010). Edurne Uriarte (2010), sostiene que en las típicas relaciones políticas que tienen lugar entre el Estado y la población en una democracia, los medios de comunicación son considerados los agentes intermediarios.

Sus funciones políticas son enlistadas por Gurevitch y Blumler (1990, citado por Uriarte, 2010), demostrando que estas van más allá de simplemente informar: vigilancia de acontecimientos con consecuencias para el bienestar de los ciudadanos; identificación de problemas sociales y políticos claves; provisión de plataformas para la defensa de causas o intereses; transmisión de contenidos a través de las diversas dimensiones y facciones del discurso político; análisis y el control de la actividad de las instituciones políticas; propician la participación de los ciudadanos en la vida pública; y finalmente, tiene la responsabilidad de mantener su autonomía contra las fuerzas que quieren subvertirla.

La última función enlistada se relaciona con la problemática de la publicidad oficial. El régimen que tuvo lugar en México, como se ha descrito anteriormente puede etiquetarse como autoritario. Se caracteriza por ser un punto intermedio entre el totalitarismo y la democracia (Linz, 2017); es decir existe un pluralismo limitado que implica flexibilidad para la libre expresión y el desarrollo mediático, no existe una opinión única ligada a una ideología elaborada de antemano, sino límites a la tolerancia y acción de la opinión e intereses de grupos opositores, secundado siempre por los de una coalición gobernante (Morlino, 1988). Atentados abiertos y sin medidas contra las libertades no necesariamente caracterizan al régimen autoritario; resulta más ventajoso trazar estrategias sutiles. La

censura indirecta, donde tiene lugar el abuso en la asignación de la publicidad oficial (Barbosa Delgado, 2009), ilustra justamente lo mencionado.

Con respecto a la relación de los medios y dicho régimen, no es muy diferente a la que se tiene actualmente en México. Gerardo Cruz Reyes (2016) sostiene que la relación de medios y gobernantes durante dicho régimen se caracterizó por “reticencia” que implicaba la cooptación de las comunicaciones y posteriormente la resistencia para liberarlas. Alba de la Selva (2006) explica dicha construcción histórica en la vocación desarrollista del estado posrevolucionario, donde las industrias fueron ubicándose de modo favorable a sus intereses. Lo que permitió que el régimen recibiera un gran respaldo para legitimarse y los medios de comunicación los recursos para su desarrollo y sostenibilidad. La liberación de dicha relación fue paulatina al proceso de democratización que tuvo lugar a finales del siglo pasado (Guerrero, 2010).

En cuanto a la regulación de los medios, un caso bastante polémico, fue una propuesta de ley de radio y televisión a principios del presente siglo, apodada “Ley Televisa”, esto debido a que no abonaba a la democratización del sector, por el contrario significaba un estancamiento, donde no cambiaba el panorama de la antigua ley de los años sesenta. No tocaba el tema de los monopolios ni la publicidad oficial. Parecía incentivar la monopolización de los medios, al mantener las concesiones a manera de subasta, dejando las mayores posibilidades a los grandes empresarios, relegando a otros sectores (Solis, 2009).

Otra propuesta fue aprobada en el año 2014, con la ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Los comentarios en torno fueron tanto negativos como positivos. José Woldenberg (2015) remarcó los siguientes puntos favorables con respecto a la ley anterior: creación de un órgano regulador colegiado, fomento a la pluralidad de oferta, registro público de radio y televisión, derecho de réplica, fomento a la producción nacional independiente y compra de propaganda electoral únicamente a través de los órganos electorales.

Por otro lado, Jenaro Villamil (2015) la bautiza como “Ley peña-televisa”, dándole atributos similares a los de la “Ley Televisa”, tratándose de otro intento fallido para democratizar a los medios y telecomunicaciones, siendo un incentivo para el control de los monopolios económicos, de contenido y gubernamentales.

En cuanto a la publicidad oficial, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, establece en el artículo 89°, que se destinarán el uno por ciento en la venta de publicidad del monto para servicios de comunicación social y publicidad al conjunto de concesiones del espectro radioeléctrico de uso social comunitarios e indígenas del país.

Dicha disposición no ha tenido un impacto significativo, ya que para el año 2017, 33 de 299 entidades públicas federales cumplieron con la obligación de destinar el 1 por ciento (El Herald, 2018, 14 de noviembre). Ahora bien, para reflexionar con respecto al monto del 1%, en el mismo año Instituto Federal de Telecomunicaciones asignó un total de

85,666, a 15 estaciones de radio comunitaria, es un hecho que se necesitan más recursos para su sostenimiento (Lucas, 2017, 8 de junio).

Los intentos focalizados para la regulación de la publicidad oficial tienen su origen en la cuestión electoral. Lo cual se explica con las elecciones presidenciales del año 2006, donde quedó en evidencia que el gobierno puede trastocar la equidad (Villa Verger, 2012). Los resultados fueron dos preceptos constitucionales, que durante más de una década fueron los únicos elementos para su regulación. Estos son los artículos. 41° y 134°. En síntesis, se refieren a los tiempos electorales y la difusión de mensajes de campañas de comunicación social para evitar que las autoridades y partidos políticos puedan utilizar a la publicidad oficial como promoción directa para fines políticos y electorales (Alpuche, 2021).

Las organizaciones fundar y article 19 (s.f.) reconocieron la importancia de dichos artículos constitucionales, pero resaltaron la importancia de una legislación secundaria, diagnosticando para México el uso de la publicidad como premio o castigo y la autopromoción de funcionarios. En ese sentido, Prieto Moral (2022), atribuye a la laxa e imprecisa manera en la que se ha legislado la publicidad oficial, el origen y reproducción de malas prácticas independientemente del partido político gobernante. Las malas prácticas que identifica son las siguientes:

- Propaganda.
- Opacidad.
- Censura.

El primer punto, se refleja de acuerdo con el autor de dos maneras. La primera, bastante conocida, es mostrar de manera exagerada los logros del gobierno, en la coyuntura de los procesos electorales; la otra manera se da en la administración pública federal, desde el sexenio de Vicente Fox hasta el de Andrés Manuel López Obrador, teniendo lugar la transmisión de mensajes sobre los cambios que ocurrirán en el gobierno entrante, cuyos contenidos realmente carecen de información útil para la ciudadanía.

La opacidad, se recalca en los contratos, montos, presentación de resultados anuales y ocultamiento de temas incómodos relacionados con la publicidad. El último punto se relaciona con la censura indirecta hacia los medios críticos, cuya mecánica más común se da al retirar los contratos de la pauta.

La CIDH, por medio de la Relataría para la Libertad de Expresión (2012), observó una serie de casos que evidenciaron la necesidad de regular la publicidad oficial en México. Esto se debe a que la asignación fue en función de las líneas editoriales de los medios, proyectándose en un binomio de premio-castigo.

El primer caso recopilado, fue el de la revista Contralinea con respecto a Petróleos Mexicanos (PEMEX). La periodista Ana Lilia Pérez, perteneciente a dicha revista, expuso los negocios presuntamente irregulares de Juan Camilo Mouriño y César Nava con

Petróleos Mexicanos (Pemex). La respuesta del gobierno federal fue el despido de la publicidad oficial para la revista, además de una serie de demandas por parte de empresarios a la periodista por daño moral, el saqueo y allanamiento de las oficinas de la revista (Méndez, 2011, 13 de febrero). La CNDH (2009, 14 de septiembre), realizó una recomendación, donde concluyó la violación de los derechos humanos de la periodista; incluyó una para PEMEX de girar sus instrucciones para que cuente con procedimientos y criterios objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios en el otorgamiento y distribución de publicidad oficial. La recomendación fue rechazada.

El segundo caso tuvo lugar a nivel subnacional, específicamente con el gobierno de Guanajuato y los diarios A.M y Al Día. En este caso, se redujo al grado de suprimir la publicidad oficial. La CNDH (2009, 29 de septiembre) y la Procuraduría de Derechos Humanos de dicho estado coincidieron que fue un caso de censura indirecta.

Otros casos diferentes fueron documentados por Fundar, Article 19, Center for International Media Assistance y Open Society Justice Initiative (2014). El primero se dio con el Diario Juárez, al cual se le excluyó en la asignación de la publicidad oficial por parte de la Secretaría de Seguridad Pública en el sexenio del presidente Felipe Calderón, argumentando que su línea era demasiado “dura” con dicha secretaría. El segundo se trata de la Revista Proceso, el cual abarca los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón, siendo en el último donde la situación empeoró. La revista en cuestión reportó que se favorecieron a medios con menor tiraje como Vértigo, Milenio Semanal y Emeequis.

La CNDH (2012, 1 de agosto), recomendó que se elaboren criterios claros, objetivos, transparentes e imparciales para la asignación de la publicidad oficial. Una segunda recomendación fue la supervisión a la asignación de la publicidad oficial por parte de las dependencias del gobierno federal. La recomendación fue aceptada, afirmando que a partir de 2013, dicha revista recibiría publicidad oficial.

Otro caso, fue el de Radio Voladora, medio comunitario del Estado de México, el cual fue llevado hasta la Suprema Corte, ya que la Secretaría de Salud del Gobierno Federal se negó a otorgar publicidad, utilizando como razón que la radio no tenía amplia cobertura y por lo tanto no cumplía con las expectativas. Se concluyó que la asignación era discriminatoria basada en criterios cuantitativos y restrictivos. La secretaría volvió a negar la asignación de publicidad. La radio volvió a impugnar, pero finalmente perdió.

Dichos casos evidencian la necesidad de una regulación, de lo contrario estos se multiplicarán, lo que suscitaría una relación entre los gobiernos y medios de comunicación pernicioso para la democracia. En noviembre de 2017, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentenció que se regule la publicidad en México, dando como límite para la aprobación de una ley en materia el 30 de abril del año siguiente. Pese al avance que significó, las expectativas disminuyeron cuando se presentó la iniciativa.

Especialistas detectaron en la ley dos grandes deficiencias (Dupuy, Castaño, Ruelas y Reyes, 2019): regulariza malas prácticas y las generaliza en todo el país, al ser una ley general. Jaime Cárdenas (2019), por su parte afirma que la ley mantiene el *status quo* en la materia, dándole un respaldo jurídico a las mecánicas que dicho autor considera que forman una dictadura mediática. La CIDH (2018), por su parte, afirmó que la legislación no cumple con los principios básicos ni con las recomendaciones de organismos internacionales o expertos en derechos humanos, y que no posee normas claras sobre sus objetivos, criterios y procedimientos de asignación y mecanismos de supervisión.

El nombre de la ley es algo que también debe de sopesar, puesto que “comunicación social” es un término bastante general, a diferencia del término “publicidad oficial”, el cual está acorde con los objetivos comunicacionales reconocidos por los estándares internacionales. La ley no presenta un concepto de publicidad oficial unitario a las recomendaciones internacionales, desvinculando con las cuestiones electorales y garantizando un contenido informativo, útil y neutral (Prieto Moral, 2022).

Para una adecuada regulación se requieren múltiples aspectos, pero son dos los fundamentales: criterios claros y objetivos para la asignación al igual que la existencia de una entidad autónoma para la regulación. La ley en la materia carece de lo anterior. La responsabilidad se le ha otorgado a lo que se le denomina una secretaría administradora, conforme al artículo 4º de dicha ley en el orden federal a la Secretaría de Gobernación y para los demás órdenes de gobierno y sujetos obligados a la unidad administrativa con funciones y atribuciones equivalentes.

Jaime Cárdenas (2019) afirma que al tener la Secretaría de Gobernación el control de la regulación publicidad oficial, supone una manejo con criterios políticos, y por lo tanto una perdurabilidad de la censura indirecta en el país. En lo que concierne a la transparencia, igual es alarmante que la ley no menciona en lo absoluto la obligatoriedad para hacer públicos los criterios y motivos de asignación.

En cuanto a la revisión y fiscalización de los recursos públicos federales, la atribución le concierne a la Auditoría Superior de la Federación. Para recursos provenientes de las entidades federativas, los municipios, la Ciudad de México y sus demarcaciones, la competencia es de la Contraloría Estatal o equivalente, según el artículo 38º. El papel de la Auditoría Superior de la Federación es cuestionable por el hecho de que no se le atribuye nada nuevo; lo que se traduce como una ausencia de esfuerzo para descentralizar la revisión y fiscalización (Cárdenas, 2019) (Dupuy, Castaño, Ruelas y Reyes, 2019).

La rendición de cuentas es un aspecto para revisar. No se presenta un listado de sanciones por incumplimientos específicos. Prieto Moral (2022), afirma que la ley al carecer de sanciones no puede avanzar en la construcción de una nueva relación entre medios y el poder político. Un aspecto que igualmente es criticable es lo que concierne a la posibilidad

de impugnar y controvertir las asignaciones. El artículo 45° imposibilita que se puedan controvertir las asignaciones inadecuadas. Solo es posible impugnar en caso de negativas al acceso a la información pública y en contenido inapropiado, aspectos que con anterioridad estaban considerados, incluso a nivel constitucional, lo que no supone ninguna novedad. En cuanto al pluralismo y la diversidad, la ley no contempla ningún criterio que la incentive, cómo podría ser reservar una parte a los medios pequeños y los alternativos o comunitarios.

En cuanto a las mecánicas que tienen lugar en el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, es oportuno considerarlas, ya que por primera vez se aplicaría el marco regulatorio y por las numerosas expectativas para el fortalecimiento de la democracia, lo que implica la necesidad de trazar una línea diferente en lo que atañe al uso de la publicidad oficial (Mejía Barquera, 2018, 5 de julio).

La política pública en la materia al estar fundamentada en la Ley General de Comunicación Social, permite al presidente diseñarla a su voluntad (Hernández López, 2019, 4 de febrero). De manera oficial, se descartó el uso como premio o castigo, pero sí la aplicación de los principios de austeridad. En abril de 2019, la Secretaría de Gobernación publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el “Acuerdo por el que se establece la política de comunicación social del gobierno federal”, compuesto por veintiún artículos. Destacan los siguientes artículos:

- El artículo 1° establece que el objetivo de dicho acuerdo es establecer la política pública en materia de comunicación social en el ámbito federal, el término que se emplea es “propaganda gubernamental y campañas de promoción y publicidad”, y la definen como: “toda producción y difusión en cualquier medio de comunicación o soporte tecnológico o digital solventada con recursos públicos”.
- El artículo 7° prohíbe expresamente que las entidades de la administración pública utilicen la propaganda gubernamental en las fracciones I Y III, respectivamente, para; presionar, castigar, premiar, privilegiar o coaccionar a los comunicadores o a los medios de comunicación; y otorgar recursos públicos encubiertos que beneficien, directa o indirectamente, a los medios de comunicación.
- El artículo 10° da la obligatoriedad de hacer identificable la información transmitida: “Asimismo, toda propaganda gubernamental o de promoción y publicidad deberá contar con la huella acústica con la finalidad de facilitar la detección de las campañas transmitidas en medios electrónicos”.
- El artículo 11° establece que en caso de realizar ampliaciones presupuestales en materia de comunicación debe informar por medio de una conferencia de prensa.
- El 12° es destacable al ser un incentivo para evitar la concentración, pues establece: “Queda prohibido que un medio de comunicación concentre un porcentaje mayor al

25 por ciento de la totalidad de la pauta publicitaria que se encuentre en una campaña particular a cargo de una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, salvo que se trate de la producción de los materiales a divulgar o, en su caso, se justifique la imposibilidad de distribuir esa pauta en atención al objetivo previsto en la campaña específica”.

- Los criterios quedaron establecidos en el artículo 14°:
 - I. Los medios utilizados en cada campaña deben tener relación con el nivel de penetración en la población objetivo;
 - II. Cuando la publicidad deba dirigirse a un público específico que sea susceptible de ser alcanzado por medios de comunicación locales, estos podrán ponderarse conforme a su ámbito de cobertura, y en atención a la disponibilidad presupuestal para el cumplimiento de la finalidad de la campaña específica y a su población objetivo;
 - III. Seleccionar los medios conforme a criterios objetivos, tomando en consideración las características, tarifas, destinatarios, cobertura y especialidades que cada uno presenta, y
 - IV. Cualquier otra que establezca la normativa en la materia.

El colectivo #Medios libres, afirma que no basta con la reducción de los montos, es necesario la abrogación de la Ley General de Comunicación Social, destacando que la política pública de comunicación es un avance, pero también resulta insuficiente, ya que su contenido no acabó con los grandes males de la publicidad oficial (Peschard, 2019).

Article 19 (2023, 8 de agosto) asevera que el gobierno del presidente López Obrador mantiene tres tendencias: 1) subejercicio del gasto y reducción del presupuesto; 2) concentración del gasto en unos cuantos medios; y 3) falta de criterios claros, objetivos y transparentes en la asignación de recursos. Lo cual indica que no existe tendencia de un cambio positivo en su gobierno.

Finalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2021 sentenció que la Ley General de Comunicación Social era inconstitucional, siendo necesario que el Congreso de la Unión expidiera otra. Dicha sentencia no se ha acatado, a la fecha de elaboración del presente trabajo. Dicha acción como afirma Esteinou Madrid (2023), se interpreta como un “efecto corruptor” que ha impactado de manera negativa el clima jurídico y moral de la nación, mostrando una falta de compromiso con la libertad de expresión y el acceso a la información.

El poder ejecutivo, consideró mejorar algunos aspectos de la Ley General de Comunicación Social, derivado del llamado y no aprobado Plan B en materia electoral; buscando sancionar a los funcionarios que utilicen recursos públicos para promoción personalizada;

prohibir reclasificar el presupuesto en la materia; y finalmente, permitir en función de la libertad de expresión las opiniones políticas de funcionarios y difusión de información considerada de dominio público.

En resumen, la situación de la regulación de la publicidad oficial en México no es para nada alentadora. Perdura una política de abuso, funcionando como un binomio de premio-castigo. Es necesario una regulación de calidad, la cual se puede construir tomando como base a los estándares internacionales.

III. Los estándares internacionales como bases para una propuesta de mejora

Son muchos los óbices que se encuentran en el contexto mexicano para la regulación de la publicidad oficial. Estas se explican en cuestiones institucionales como es la Ley General de Comunicación Social y en la falta de voluntad política para tratar la problemática.

Los estándares internacionales suponen la base fundamental para la construcción de una regulación de calidad. Esto se debe a que se caracterizan por tener buenos contenidos que guían a los Estados para emprender soluciones por medio de políticas públicas (Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2011). En ese sentido, Ana Jacoby (2021) anota que su uso es provechoso por muchas razones: la información de origen se encuentra ordenada y sistematizada, siendo confiable y de alta calidad; proporcionan un parámetro objetivo reconocido internacionalmente; así mismo, permite la adaptación a cada contexto nacional.

Los estándares en la materia son los emitidos por la CIDH (2012), agrupados en el documento “Principios sobre la Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión”. Sus lineamientos consideran aspectos elementales para la formulación de una ley, mecanismos que garanticen un contenido eficaz en los mensajes, los criterios para la asignación, el pluralismo y la diversidad, instituciones para la regulación, transparencia y rendición de cuentas.

Lo anterior se encuentra presente en ocho principios rectores: 1) Establecimiento de leyes especiales, claras y precisas. 2) Objetivos legítimos de la publicidad oficial. 3) Criterios de distribución de la pauta estatal. 4) Planificación adecuada. 5) Mecanismos de contratación. 6) Transparencia y acceso a la información. 7) Control externo de la asignación publicitaria. 8). Pluralismo informativo.

En cuanto al establecimiento de leyes especiales, claras y precisas, se señala que el marco regulatorio contenga los siguientes aspectos:

- Definición sencilla y abarcadora del concepto de publicidad oficial.
- Especificar su aplicación en todos los ámbitos de gobierno.

- Descripción exhaustiva del ámbito de explicación, además de los niveles de gobierno, debe incluir al poder legislativo, judicial, los órganos descentralizados y toda institución que haga su publicidad con el erario.
- Debe dar garantía de que las etapas vinculadas a la producción, contratación, distribución y control de la publicidad oficial debe estar comprendida en la regulación.
- Los principios mínimos enunciados por la ley que debe poseer la publicidad oficial son el interés público, transparencia, rendición de cuentas, no discriminación, eficiencia y buen uso de los fondos públicos.
- Inclusión de sanciones para violaciones a las disposiciones.

Lo concerniente a los objetivos legítimos de la publicidad oficial, establece que estos son las informaciones que sean de utilidad pública. Debe caracterizarse por no inducir al error, no ser tendenciosa en términos de política y debe identificar al organismo que publicita.

Rose (2003) reconoce dichas desviaciones de sus objetivos, reflejándose en la ventaja que ofrece a los partidos políticos gobernantes, cuando se informan acerca de acciones positivas de su gestión. En ese marco, Paletz et al (1977), informan de la tendencia propagandista que en la que puede tonarse a favor de los grupos gobernantes.

En cuanto a los criterios de distribución deben ser los siguientes: perfil público, precios, circulación y audiencia. Los preponderantes deben ser la audiencia y el público objetivo, pero no los únicos. En lo que respecta al precio se establece que no debe ser mayor al que abona un anunciante privado.

Los estándares reconocen la importancia de una planificación adecuada, afirmando que la falta de ésta favorece el mal uso, por lo tanto, la legislación en la materia debe exigir en las campañas informativas. No se especifica un proceso concreto, pero esencialmente debe ser transparente, justificado y que permitan el control público.

Los mecanismo de contratación al igual que el proceso de planificación, deben ser transparentes, justificados y facilitadores del control público, pero lo suficientemente flexibles para responder a las distintas situaciones que requieran una acción rápida por parte de las autoridades. Regresando al control público este debe garantizarse por medio de recursos administrativos y judiciales sencillos, idóneos y efectivos. En ese orden de ideas, para el diseño del procedimiento respectivo deben contemplar las características geográficas y demarcadas de cada jurisdicción.

Dentro de este criterio se considera la profesionalización del personal público, ya que las contrataciones deberían ser aprobadas, por funcionarios públicos con entrenamiento en materia de control administrativo y judicial. Finalmente se recomienda la existencia de sistemas de información y registros de proveedores de carácter público.

En cuanto a la transparencia y acceso a la información, se recomienda dos mecanismos en lo general:

- Publicar periódicamente todo lo relevante relacionado con el proceso de producción y distribución.
- Garantizar el fácil acceso a dicha información.

Lo anterior es posible por medio de infraestructura técnica (softwares, plataformas, entre otros medios) y criterios institucionales (evitar que las entidades privadas utilizan comodines para ocultar información y la garantía de poder recurrir a instancias en caso de negar el acceso a la información).

De acuerdo con el criterio denominado, control externo de la asignación publicitaria, es necesario por lo menos un organismo autónomo. Dicho organismo debe tener como atribuciones la capacidad de auditar anualmente gastos y prácticas del gobierno en materia, sancionar por el incumplimiento de la regulación y al menos participar en la planeación de la política pública en la materia. Se recomiendan otro tipo de controles, como los informes especiales sobre prácticas del Estado en la materia, estos deben tener un adecuado control legislativo o parlamentario, además de ser públicos en los formatos más eficaces. Finalmente, siempre debe existir la posibilidad de impugnar por parte de particulares, defensores colectivos y medios de comunicación sobre asignaciones inadecuadas, restricciones en el acceso a la información y contenido inapropiado.

Por último, para garantizar el pluralismo informativo es necesario establecer una política pública que contemple mecanismos implícitos, como son las ayudas indirectas o subsidios con el fin de apoyar a los medios, tratando de evitar la dependencia económica con respecto a los mismos. Es pertinente mencionar que hoy en día existe una situación alarmante para la libertad de acceso a la información de los ciudadanos, debido a la concentración de los medios de comunicación en un reducido grupo (Vallespín, 2000). Con la directriz mencionada anteriormente, la publicidad oficial puede ser un instrumento para tratar la cuestión.

IV. Conclusiones

La publicidad oficial en México contraria a sus objetivos legítimos ha funcionado como un mecanismo para el control y sumisión de los medios de comunicación, siendo evidente la necesidad de un marco normativo que propicie una regulación de calidad. La primera propuesta oficial fue la Ley General de Comunicación Social, promulgada en el año 2018, la cual ha recibido críticas por regularizar y generalizar malas prácticas que han caracterizado a la historia de la relación de los medios y el gobierno.

Las principales bases para construir una adecuada regulación son los estándares internacionales. En cuanto a las directrices destacan: criterios objetivos para la asignación, la eficacia de los mensajes transmitidos, transparencia de la información relativa en su

totalidad, autonomía para la regulación, control administrativo y judicial, así como propiciar el pluralismo mediático.

Referencias bibliográficas

- Alba de la Selva, A. (2006). La sociedad en la Reforma de los Medios Electrónicos en México. Desencuentros y rupturas En *Los ciudadanos en los medios*. Instituto Mexicano de Desarrollo Social.
- Alpuche, J.A. (2021). La regulación de la propaganda gubernamental en los procesos electorales. El caso de las conferencias matutinas del presidente Andrés Manuel López Obrador en el proceso electoral 2020-2021. *Justicia y Sufragio*, 26, 6-16.
- Article 19 (2023, 8 de agosto). La publicidad oficial en 2022: menos gasto, misma opacidad. *Article19*. <https://articulo19.org/la-publicidad-oficial-en-2022-menos-gasto-misma-opacidad/>
- Article 19, Fundar, Center for International Media Assistance y Open Society Justice Initiative. (2014) *Comprando complacencias: Publicidad Oficial y Censura Indirecta en México*. Paris, Francia. WAN-IFRA.
- Asociación por los Derechos Civiles [ADC] & Open Society Justice Initiative (2008). *El precio del silencio: abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina*. Open Society Institute y Asociación por los Derechos Civiles.
- Asociación por los Derechos Civiles [ADC] (2006) *Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial*. ADC.
- Barbosa Delgado, F.R. (2009) La censura indirecta dentro de los sistemas de protección de derechos humanos: La cara oculta de la libertad de expresión. *Revista CEJIL*, 5(5), 50-65.
- Cárdenas, J. (2019). *Las Trampas de la Publicidad Oficial*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carpizo, J. (2001). Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación. *Boletín Mexicano De Derecho Comparado*, 1(100), 71-99.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2018) *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe Especial para la Libertad de Expresión en México*. (22 pp.) Organización de Estados Americanos. https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/2018_06_18%20CIDH-UN_FINAL_MX_report_SPA.PDF
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2012). *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe Especial para la Libertad de Expresión en México 2010*, (104 pp.) http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/2010%20final%20cidh%20relator%20informe%20mexico%20libex_esp%20june%202022.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (CIDH) (2012). *Principios sobre la regulación de la publicidad oficial y la libertad de libertad de expresión* (42 pp.). <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/PUBLICIDAD%20OFICIAL%202012%2005%2007.pdf>

- Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH] (2009, 14 de septiembre). *Recomendación 57/2009*. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2009/REC_2009_057.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH] (2012, 1 de agosto) *Recomendación 35/2012*. https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2012/Rec_2012_035.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH] (29 de septiembre 2009). *Recomendación 60/2009*. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2009/REC_2009_060.pdf
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH] (2018). *Informe especial sobre asignación y contratación de publicidad oficial*. CNDH <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial-PubliOficial.pdf>
- Cruz Reyes, G. (2016). Libertad de Expresión en México: Principios Dogmáticos y Realidad. *Pluralidad y Consenso*, 6(29), 33-45.
- Dupuy, J. y Ruelas, A.C (2013) *El Costo de la Legitimidad. El uso de la publicidad oficial en las entidades federativas*. Fundar - Article 19.
- Dupuy, J., Castaño, P., Ruelas, A.C., y Reyes, R. (2019). Publicidad oficial y Libertad de Expresión. De la Sentencia de la SCJN a la Ley General de Comunicación Social. En J. Peschard (Ed.) *La larga marcha hacia la regulación de calidad en publicidad oficial en México* (47-54). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Esteinou Madrid, J. (2022). La publicidad gubernamental en el régimen de la Cuarta Transformación nacional. *Argumentos. Estudios Críticos De La Sociedad*, (99), 139-169.
- Fundar y Article 19° (s.f.) *Publicidad oficial en México: la censura estructural*. <https://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/libertad-deexpresion.pdf>
- Gómez, G. (2019). Aspectos claves para una regulación sobre publicidad oficial compatible con la libertad de expresión. En J. Peschard (Ed.) *La larga marcha hacia la regulación de calidad en publicidad oficial en México* (18-27). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guerrero, M.A. (2010). Los medios de comunicación y el régimen político. En S. Loeza y J-F. Prud'homme (Coords.) *Los grandes problemas de México: instituciones y procesos políticos*. El Colegio de México.
- Heraldo de México. (2018, 14 de noviembre). Poco apoyo a radios indígenas, su permanencia está en riesgo ante el nulo interés del gobierno. *El Heraldo de México*. <https://heraldodemexico.com.mx/economia/2018/11/14/poco-apoyo-radios-indigenas-65079.html>
- Hernández López, R. (2019, 4 de febrero). Publicidad oficial de AMLO, con la ley 'chayo' pero con Jesús de comisario. *Julio Astillero. Periodismo con credibilidad*. <https://julioastillero.com/publicidad-oficial-de-amlo-con-la-ley-chayo-pe-ro-con-jesus-de-comisario-autor-roge-lio-hernandez-lopez/>

- Jacoby, A. (2021). Towards a Metric for Freedom of Expression. Comparing Three Methodological Approaches to Elaborate Human Rights Indicators. *Revista de El Colegio de San Luis*, 11(22), 1-39.
- Linz, J.J. (2007) El Régimen Autoritario En H. Sánchez *Antologías para el Estudio y Enseñanza de la Ciencia Política*. (83-89 pp.). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lucas, N. (2017, 8 de junio). El IFT no es el único que debe financiar a la radio indígena y comunitaria. *El economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/El-IFT-no-es-el-unico-que-debe-financiar-a-la-radio-indigena-y-comunitaria-20170608-0015.html>
- Mejía Barquera, F. (2018, 5 de julio). AMLO: libre expresión y medios. *Milenio*. <https://www.milenio.com/opinion/fernando-mejia-barquera/cambio-de-frecuencia/amlo-libre-expresion-y-medios>
- Méndez, S. (2011, 13 de febrero) El caso Contralinea. *Contralinea*. <https://contralinea.com.mx/opinion/el-caso-contralinea/>
- Morlino, L. (1988). Los autoritarismos. En G. Pasquino (Comp.) *Manual de Ciencia Política*. (129-173) Alianza editorial.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2011) *20 Claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos*. ONU-DH.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación Ciencia y Cultura [UNESCO] (2010). *Libertad de Expresión*. UNESCO.
- Paletz, D. L. et al . (1977). *Politics in public service advertising on television*. Greenwood.
- Peschard, J. (2019). Prospectiva en el contexto del nuevo gobierno En J. Peschard (Ed.) *La larga marcha hacia la regulación de calidad en publicidad oficial en México* (83-87). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Prieto Moral, U.H. (2022). *La Publicidad Oficial en México*. Tirant Lo Blanch.
- Rose, J. (2003) Government advertising and the creation of national myths: the Canadian case. *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, 8(2), 153-165.
- Secchi, P. y Pavese, R. (2014). ¿De qué hablamos cuando hablamos de publicidad oficial? En C. Jornet Y D. Dessen (Comps.) *Tiempos turbulentos: medios y libertad de expresión en la Argentina de hoy*. Ariel.
- Solís, B. (2009). Libertad de Expresión y el Monopolio de los Medios de Comunicación *El Cotidiano*, 158, 15-24.
- Trejo Delarbre, R. (2019). Acabar con la publicidad oficial. En J. Peschard (Ed.) *La larga marcha hacia la regulación de calidad en publicidad oficial en México* (73-81). Universidad Nacional Autónoma de México-
- Uriarte, E. (2010). *Introducción a la Ciencia Política. La política en las sociedades democráticas*. Tecnos.
- Vallespin, F. (2000). *El Futuro de la Política*. Taurus.

Villa Verger, P. (2012). *Propaganda gubernamental durante campañas electorales*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Villamil, G. (2015). *La caída del telepresidente. De la imposición de las reformas a la indignación social*. Grijalbo.

Woldenberg, J. (2015) *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*. México. Cal y Arena.