

# **UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA**

Estudios con Reconocimiento de Validez Oficial por Decreto Presidencial  
del 3 de abril de 1981



## **“REGULACIÓN DE GASTOS DE CAMPAÑA DE LOS CANDIDATOS A LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA”**

### **TESIS**

Que para obtener el grado de

### **MAESTRO EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

Presenta

**HECTOR PONCE TIZOC**

**DIRECTOR: DR. CÉSAR VELÁZQUEZ GUADARRAMA**

**LECTORES: DR. IRVING ROSALES ARREDONDO**

**DRA. CARLA PEDERZINI VILLAREAL**

## ❖ Índice

<b>Introducción</b> .....	(3)
<b>Capítulo I.</b> Regulación del gasto de campañas y partidos políticos.....	(7)
<b>Capítulo II.</b> Contenido de la publicidad oficial: regulación y equidad.....	(19)
<b>Capítulo III.</b> Contenido de la información oficial: cómo los gobiernos deben manejar la relación.....	(27)
<b>Conclusiones</b> .....	(34)
<b>Bibliografía</b> .....	(37)

## ❖ Introducción

En la pasada elección presidencial del 2012, el candidato del PRI, Enrique Peña Nieto, fue cuestionado por supuesto gasto excesivo en propaganda y publicidad. Principalmente fue acusado de excederse en los gastos de publicidad en la televisora Televisa, tanto durante su sexenio como gobernador del Estado de México como en su campaña presidencial. La oposición argumenta que Peña Nieto construyó su candidatura a la Presidencia de México por medio de la propaganda (presupuesto de Comunicación Social) en Televisa durante su sexenio. El diario británico *The Guardian* reportó que Televisa había vendido espacios privilegiados en sus noticieros y programas de entretenimiento a diversos políticos, mismos que éstos utilizaron para denostar al candidato opositor Andrés Manuel López Obrador.<sup>1</sup>

Mi tesis de “Regulación de gastos de campaña de candidatos a la presidencia de México”, tiene tres ejes fundamentales: *Primero*, comparar las diferentes legislaturas de países de América, Europa, África y Asia con nuestro país en materia de regulación del gasto de campañas y partidos políticos; *segundo*, profundizar y comparar las leyes de países de América y Europa con las de nuestro país en regulación de publicidad oficial de gobernantes; y *tercero*, revisar los contenidos y el manejo de la información oficial como una herramienta de promoción y propaganda para formar candidaturas.

Estos temas los divido en tres capítulos.

---

<sup>1</sup> *El Economista*. <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/06/07/the-guardian-revela-alianza-televisa-pena-nieto>. 7 Junio, 2012. Crédito: Redacción / El Economista.

En el *primer capítulo* se hará una comparación de las diferentes legislaturas de Europa, Asia, África y América con la de México, enfocada en la regulación del gasto de campañas y partidos políticos, principalmente el financiamiento público para los partidos políticos. Como premisa analizaré los pendientes, deficiencias de la legislatura de México en este tema y la nueva Reforma Político-Electoral, especialmente el Artículo 41 de la Constitución en materia de Propaganda Política.

México ha logrado avances significativos en su legislación sobre financiamiento a partidos y campañas. Sin embargo, hoy demandan atención urgente al menos cuatro temas: <sup>2</sup>

- 1) El monto del financiamiento público a partidos y campañas en México, excesivamente alto a escala internacional.
- 2) La mejora de los mecanismos de fiscalización del financiamiento privado a los partidos.
- 3) La regulación de los medios, particularmente de la televisión, en las campañas electorales.
- 4) La fiscalización de los recursos públicos entregados a los partidos que pierden el registro.

En el *segundo capítulo*, se tratará el manejo de la publicidad oficial y la recién aprobada Reforma Político-electoral que el mismo Presidente de la República Enrique Peña Nieto había prometido desde el inicio de su mandato.

Cabe destacar que en otros países existen leyes muy específicas para regular la publicidad oficial; un ejemplo es Italia, que cuenta con una Ley de Prensa e Imprenta

---

<sup>2</sup> Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: dinero y democracia”. 2003. México D.F.

que contiene un apartado dedicado a la regulación a la publicidad del Estado, que establece destinar a la publicidad de diarios y revistas una cuota no inferior al 50% de los gastos publicitarios presupuestados y comunicar al Garante de la Prensa la relación de gastos efectuados en materia publicitaria en el curso del ejercicio presupuestal anual.<sup>3</sup> Otro caso particular es el de España, en donde la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional prohíbe contratar campañas “que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados” por el gobierno.<sup>4</sup>

En el *tercer capítulo* trataremos el contenido y manejo de la información oficial. La base se fundamenta en cómo los gobiernos deben manejar la relación. Este ensayo mostrará las bases del arte de comunicar una gestión gubernamental. Además de las estrategias básicas de la comunicación social, también se encuentran fundamentos teóricos de la información y ‘mito’ de la comunicación.

Uno de los temas centrales es la exposición de los fundamentos de la comunicación gubernamental, que se finca en la gestión y consenso; retórica y persuasión; comunicación y construccionismo; delimitación de la comunicación; así como los supuestos básicos en los que se funda la comunicación gubernamental, para entender su propuesta y propósito.

Como base de todo gobierno se tiene que establecer estrategias para atender demandas –sean marginales o fundamentales–, lo cual atañe a la comunicación gubernamental; se conoce el problema que supone para los gobiernos la demanda social –que siempre es imposible de satisfacer– y cuáles son los temas propios del

---

<sup>3</sup> Ernesto Villanueva. Capítulo Tercero. Contenido de la publicidad oficial. Pág. 90. México, D.F. 2000.

<sup>4</sup> Ernesto Villanueva. Capítulo Tercero. Contenido de la publicidad oficial. Pág. 92. México, D.F. 2000.

gobierno para enfrentar esas demandas. Estos temas son la línea a comunicar en un gobierno.

El trabajo de todo gobierno se rige por el consenso, es decir, la aprobación de la ciudadanía. Aquí se profundiza la problemática de la comunicación y el Estado y el de la sociedad mediática y participativa, para saber cuál es el papel que debe representar la comunicación gubernamental.

Debe conocerse cuáles son los intereses estratégicos de la comunicación gubernamental y cuáles son sus modelos, para saber diseñar una estrategia de comunicación gubernamental. Aquí se analizan herramientas de comunicación gubernamental –y de la teoría que las sustenta–, para entender qué acciones seguir y resaltar de una gestión de gobierno.

## ❖ Capítulo I. Regulación del gasto de campañas y partidos políticos

En este capítulo realizaremos un análisis de legislación comparada de México con países de todo el mundo. A manera de entrada y para establecer cómo se encuentra la Ley en esta materia en nuestro país, me gustaría iniciar con el Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala que el financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.
- b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.
- c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. Además, establecerá el monto máximo que alcanzarán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.<sup>5</sup>

Un apartado sumamente importante es el de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales, el cual –señala la Ley– estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.<sup>6</sup>

Con estos elementos podemos establecer de arranque cómo se encuentra México en materia de regulación y fiscalización de recursos en materia electoral y presupuestal de los partidos políticos, lo cual se ve reflejado en las campañas de sus respectivos candidatos.

---

<sup>5</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 41, Pág. 42, Fracción II. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> Última Reforma DOF 19-07-2013.

<sup>6</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 41, Pág. 46, Fracción V. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> Última Reforma DOF 19-07-2013.

## ✓ **Legislatura comparada**

### ➤ **Financiamiento**

El financiamiento atañe tanto a las actividades permanentes de los partidos como a sus gastos electorales.

Un país de primer mundo, Alemania únicamente otorga subvenciones estatales a campañas electorales. Países de importante nivel mundial como Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia y Japón financian los gastos permanentes. España, Austria y Francia otorgan recursos públicos para ambos rubros de financiamiento. En el mismo caso se encuentran los países de América Latina, con excepción de Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Uruguay, que financian directamente las campañas electorales.<sup>7</sup>

La última elección presidencial en México en el 2012 dejó muy claro que urgía legislar la regulación de los gastos de campaña y de publicidad en medios, y partidos durante las campañas políticas. Por ejemplo, hay países donde se prohíbe la publicidad pagada en televisión, y casos como el de Chile, donde se asigna solamente media hora en el segmento de mayor audiencia para que los partidos den a conocer sus mensajes de campaña, con horario y tiempo establecido. La legislación de nuestro país ha tenido un gran avance en este tema con la aprobación en diciembre del año pasado de la Reforma Política-Electoral, misma que en mayo del presente año se concluyó con la aprobación de leyes secundarias. Cabe destacar que de lo más destacado es la Reforma al Artículo 41 de la Constitución en materia de Propaganda

---

<sup>7</sup> “Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: dinero y democracia”. 2003. México D.F. Eduardo Guerrero Gutiérrez.

Política<sup>8</sup>, aquí es sumamente importante señalar que se logró regular el gasto de campaña, específicamente que habrá nulidad de elecciones, "se puede producir no sólo por la compra, sino por cualquier tipo de adquisición de cobertura informativa o tiempos de radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley"<sup>9</sup>. También aclara que "se compre o adquiriera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley"<sup>10</sup>.

Otro dato muy importante en nuestro tema de regulación de gastos de campaña es que "Actualmente el artículo 41 constitucional establece como causal de nulidad de las elecciones el supuesto de que "se compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley"<sup>11</sup>.

Como antecedente de la pasada elección presidencial del 2012 (no se contaba con la Reforma Política-Electoral) es que los partidos proporcionaron información sobre el tipo de *spots* que pagaron y cuáles fueron sus precios, sin embargo, hubo bonificaciones o descuentos que cada televisora hizo a determinados partidos, porque compraban varios *spots* en paquete. Al carecer de información sobre el precio unitario del *spot*, la hora en que fue transmitido y cuánto costó, el IFE no contó con datos precisos sobre el precio final de los mensajes. Es sumamente necesario establecer reglas claras en relación con los precios mínimos para los *spots* publicitarios en radio y televisión. Con ello, la capacidad de vigilancia de la autoridad electoral aumentaría

---

<sup>8</sup> [http://www.milenio.com/politica/Aprueban-diputados-reforma-articulo-constitucional-Congreso-elecciones-San\\_Lazaro\\_0\\_298770397.html](http://www.milenio.com/politica/Aprueban-diputados-reforma-articulo-constitucional-Congreso-elecciones-San_Lazaro_0_298770397.html)

<sup>9</sup> Milenio Noticias. [http://www.milenio.com/politica/Aprueban-diputados-reforma-articulo-constitucional-Congreso-elecciones-San\\_Lazaro\\_0\\_298770397.html](http://www.milenio.com/politica/Aprueban-diputados-reforma-articulo-constitucional-Congreso-elecciones-San_Lazaro_0_298770397.html)

<sup>10</sup> Milenio, [http://www.milenio.com/politica/Aprueban-diputados-reforma-articulo-constitucional-Congreso-elecciones-San\\_Lazaro\\_0\\_298770397.html](http://www.milenio.com/politica/Aprueban-diputados-reforma-articulo-constitucional-Congreso-elecciones-San_Lazaro_0_298770397.html)

<sup>11</sup> Grupo Milenio, [http://www.milenio.com/politica/Aprueban-diputados-reforma-articulo-constitucional-Congreso-elecciones-San\\_Lazaro\\_0\\_298770397.html](http://www.milenio.com/politica/Aprueban-diputados-reforma-articulo-constitucional-Congreso-elecciones-San_Lazaro_0_298770397.html)

al multiplicarse los controles sobre los precios establecidos por la oferta y la demanda entre medios y partidos.<sup>12</sup>

### ➤ **Los pendientes y deficiencias**

No podemos dejar de reconocer que México ha logrado avances significativos en su legislación sobre financiamiento a partidos políticos y campañas, pero es muy importante destacar que existen por lo menos cuatro demandas sumamente urgentes:

- 1) El monto del financiamiento público a partidos y campañas en México, el cual es excesivamente alto a escala internacional. Por ejemplo: En la pasada contienda presidencial, el Instituto Federal Electoral (IFE) estableció en **336 millones 112,084 pesos** el tope de gastos de campaña para cada uno de los cuatro candidatos a la presidencia. De acuerdo con la Secretaría Ejecutiva del IFE, a esa cifra se suman **los 67 millones 222,416 pesos** que tuvieron como tope los cuatro aspirantes presidenciales en el periodo de las precampañas, reportó la agencia Notimex.<sup>13</sup>
- 2) La mejora de los mecanismos de fiscalización del financiamiento privado a los partidos.
- 3) La regulación de los medios, particularmente de la televisión, en las campañas electorales.
- 4) La fiscalización de los recursos públicos entregados a los partidos que pierden el registro.

En su artículo, Eduardo Guerrero Gutiérrez estima que en México se gasta hasta diez veces más dinero en los procesos electorales que en otros países, simplemente porque

---

<sup>12</sup> Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: dinero y democracia”. 2003. México D.F.

<sup>13</sup> Portal CNN México, información del IFE. <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/04/03/el-ife-fija-los-topes-de-gastos-de-campana-para-candidatos-presidenciales>

nuestros procesos son hasta diez veces más largos que los que se llevan a cabo en otros países. Un ejemplo claro es Francia, en donde la campaña para legisladores federales dura 20 días, mientras que en México se extiende por más de cien días; en Chile, que cuenta con ocho millones de electores, las campañas deben durar solamente 30 días. En el caso de Argentina las campañas electorales para el cargo de diputados federales tiene una duración de 60 días, pero la Ley establece que los candidatos sólo pueden hacer publicidad en la vía pública y en medios masivos desde 32 días antes de la elección.<sup>14</sup>

### ➤ **La reforma de 1996 y el “modelo mexicano”**

Es importante destacar lo referente a la reforma de 1996, que marcó un importante punto de partida en el tema que abordamos, pues introdujo un nuevo paquete de ajustes e innovaciones que, en vista de los logros precedentes y las nuevas exigencias planteadas, procuró responder al doble imperativo de procurar condiciones de mayor equidad en la contienda electoral y asegurar una mayor fiscalización y transparencia sobre el origen, manejo y destino de los recursos financieros de los partidos políticos: sin duda fue un parteaguas. Según Woldenberg, la reforma de 1996 “por primera vez, y desde la Constitución [...] da una pauta general que dibuja un ‘modelo de financiamiento’ a los partidos políticos en México”.<sup>15</sup>

Los tres grandes objetivos de la reforma de 1996 atañen al financiamiento:

- 1) Garantizar el principio de equidad en las condiciones de la competencia.

---

<sup>14</sup> “Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: dinero y democracia”. 2003. México D.F. Eduardo Guerrero Gutiérrez.

<sup>15</sup> Fiscalización y Transparencia del Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales: Dinero y Democracia. 2003. México D.F. Eduardo Guerrero Gutiérrez.

- 2) Proteger a los partidos de presiones de grupos o corporaciones con poder financiero.
- 3) Lograr que las operaciones financieras de los partidos se realizaran por vías transparentes.

El Artículo 41 de la Constitución fue modificado en su segundo párrafo para disponer que los partidos “cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades”, y que en el renglón del financiamiento a los partidos y sus campañas se garantice “que los recursos públicos prevalezcan sobre los privados”. Entre las principales novedades de esta reforma sobresalen las siguientes:

- Por mandato constitucional, el financiamiento público debe prevalecer sobre otros tipos de financiamiento permitidos y regulados por la ley.
- Se redefinen las modalidades de financiamiento público para procurar una mayor equidad en su asignación entre los distintos partidos políticos.
- Se prohíbe la aportación de personas no identificadas y se establecen nuevos límites para el financiamiento de participantes.
- Se prevé una mayor fiscalización sobre el origen, manejo y destino de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas, mediante la creación de una instancia especializada dentro del Consejo General.

### ➤ **Centroamérica y el Caribe**

Continuando con la legislación comparada, llegamos a países del centro y litoral Caribe de nuestro continente. En Guatemala, el financiamiento a los partidos políticos se establece por ley, por lo tanto están habilitados para recibir servicio gratuito postal y de telecomunicaciones desde la convocatoria a una elección hasta pasado un mes de

su conclusión. Por otra parte, los partidos reciben financiamiento público en proporción al número de votos obtenidos en la primera ronda de una elección presidencial, a razón de dos quetzales por voto, aunque sólo en el caso que dicho partido reciba al menos cuatro por ciento del total de los votos válidos. Los desembolsos solamente se hacen bajo el control del organismo electoral nacional, el Tribunal Supremo Electoral (TSE), en cuatro entregas anuales entre elecciones. Curiosamente, el financiamiento privado no se contempla ni tampoco se prohíbe, y no se establecen en la ley límites a los gastos de campaña. Se considera que sería extremadamente difícil estimar los gastos de campaña a excepción del componente de subsidios públicos, aún si todos los partidos cumplen con la obligación de publicación después de las elecciones.

Otro país con pocas regulaciones o políticas es Haití, en donde éstas se habían determinado con relación a las actividades de campaña de los partidos políticos al momento en que el presupuesto electoral se había elaborado y la asistencia internacional se había entregado para las elecciones de 2005. Este descuido ilustra la incertidumbre y los retos típicos de contextos post-conflicto.

### ➤ **Europa, Oceanía, África, Asia**

Sobresale que en la mayoría de los países de Europa, los partidos políticos están parcialmente financiados por el presupuesto nacional, a través de distintas modalidades de prestaciones, incluyendo aquellas enfocadas a la operación ordinaria de los partidos, el funcionamiento de los grupos parlamentarios de los representantes partidistas, y los gastos de campaña en un año electoral. En el Reino Unido y los

Estados Unidos, el financiamiento privado de los partidos representa la parte más significativa de los gastos de campaña.<sup>16</sup>

Cabe destacar el modelo mixto –financiamiento público y privado–, en donde los partidos políticos tienen la obligación de revelar sus fuentes de financiamiento ante una autoridad electoral encargada de regularlo.

Otro caso de comparación es Australia, en donde tanto los partidos políticos como los candidatos independientes reciben financiamiento público para sus campañas electorales, conforme a lo establecido en el Acta Electoral 1918 de la Mancomunidad (El Acta). La anterior establece que los candidatos o grupos al Senado son elegibles para el financiamiento electoral si reciben al menos un cuatro por ciento de la primera preferencia de voto formal en la división (Cámara de Representantes) o del estado o territorio (Senado) en los que se postulan a la elección. El monto se calcula al multiplicar el número de votos elegibles por una tasa actualizada del financiamiento electoral, la cual se indexa para que coincida con el aumento en el índice de precios al consumidor cada seis meses y que se estableció en 1.972 dólares australianos por voto para la elección de 2004. El monto total de esa elección ascendió a 42 millones de dólares australianos. Al término de la elección, se le solicita a los principales participantes en el proceso electoral informar a la Comisión Electoral Australiana (AEC) sobre ciertas transacciones efectuadas durante determinada campaña. Estas transacciones incluyen las donaciones recibidas y los gastos electorales realizados por los propios candidatos y grupos al senado: detalles sobre gastos electorales, donaciones recibidas, donaciones de terceros a candidatos y otros; propaganda electoral por radiodifusoras y en medios escritos.

---

<sup>16</sup> ACE Project. Red de Conocimientos Electorales. [http://aceproject.org/ace-es/focus/fo\\_core/fo\\_core-crb/fo\\_core-crb05](http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_core/fo_core-crb/fo_core-crb05)

Un ejemplo de modelo de financiamiento mixto es España, que financia con recursos públicos a los partidos políticos para sus operaciones cotidianas y electorales; el financiamiento público para campañas electorales no forma parte directamente del presupuesto electoral, y los partidos políticos pueden recibir financiamiento proveniente de fuentes privadas. Los subsidios para campañas son calculados en proporción al número de votos y escaños obtenidos. Los partidos políticos también reciben recursos de sus militantes, de donadores privados y de sus inversiones y operaciones bancarias. El acceso a la radio y televisión estatal no tiene costo y es controlado por una Comisión especial supervisada por los comités electorales.

También Suecia tiene un modelo mixto, con la particularidad de que se basa en gran medida en acuerdos informales entre los partidos políticos. Aquí cualquier partido político, candidato u organización puede organizar una campaña electoral. Organizaciones distintas a los partidos políticos estuvieron involucradas en campañas anteriores al referéndum de 2003 sobre el reemplazo de la moneda sueca, la corona, por el euro. Cualquier negocio (firma, giro) podía financiar organizaciones de campaña antes de la votación, y muchos lo hicieron. Con relación al financiamiento de los partidos políticos, no existe ningún sistema de regulación, aunque hay una ley que contiene reglas y lineamientos morales para los partidos políticos. No existen disposiciones que obliguen a los partidos políticos a revelar el origen de sus contribuciones; no obstante, los partidos representados en el Parlamento alcanzaron un acuerdo común en la década de los 60 para compartir entre ellos información acerca de las fuentes de contribución, pero no con el público en general. Igualmente, se obligan a elaborar un informe anual, aunque tampoco es para su consulta pública.

En Suecia existen cuatro fuentes principales de financiamiento para los partidos políticos: financiamiento público directo, financiamiento público indirecto,

aportaciones de su militancia, y recursos obtenidos a través de la celebración de concursos (lotería) organizados por los partidos y las asociaciones afiliadas.

Un caso para destacarse es Camboya, en donde la Ley sobre Partidos Políticos establece que éstos deben financiarse a través de las contribuciones de sus miembros, de ingresos generados por actividades empresariales legales, de donaciones de empresas o personas privadas, y de activos y bienes propiedad del partido político. Están prohibidas las contribuciones de firmas extranjeras, instituciones públicas y de gobierno, y de ONG. Sin tomar en cuenta su participación en el proceso electoral, a todos los partidos políticos se les solicita la entrega de un informe anual al Ministerio del Interior sobre sus ingresos y gastos, que incluya hojas de balance y declaraciones sobre sus cuentas bancarias y sus bienes. Estos documentos no están a la disposición del público. Con relación a las campañas electorales, la misma ley establece que el Estado deber proveer de financiamiento para efectos de campañas a los partidos políticos sobre una base igualitaria; a la fecha, sin embargo, esta disposición nunca ha sido aplicada. Las leyes vigentes exigen a los partidos informar sobre sus gastos de campaña y mantener un registro contable especial que dé cuenta de sus fuentes de ingresos y los gastos incurridos. Este registro debe permanecer disponible ante la Comisión de Elecciones para su revisión, si éste se solicita.

En Camboya, la única contribución del gobierno a las campañas de los partidos políticos viene bajo una disposición sobre tiempo aire gratis en la radio y la televisión estatales. Las autoridades electorales realizan ajustes para el libre e igualitario acceso al tiempo aire de los partidos políticos para mensajes de campaña durante los 30 días que dura este periodo. Esto, sin embargo, no se aplica para las elecciones locales comunales.

En un panorama muy difícil se encuentra Afganistán, que no registra gran avance a pesar de que cuenta ya con leyes en este tema. Aquí, para recibir su presupuesto electoral, los partidos políticos deben tener una cuenta bancaria específicamente dedicada al depósito de todas las contribuciones hechas a su campaña, tal y como se especifica en la Regulación sobre las Finanzas de las Campañas Políticas del Organismo Electoral Conjunto (JEMB). Cada ciudadano u organización afgana puede contribuir con hasta dos millones de afganis (\$ 47,000 dólares) a un candidato por periodo de campaña. Asimismo cualquier contribución mayor a los mil afganis debe registrarse e informarse a la JEMB. El único género de contribución de campaña proveniente de una fuente pública que puede aceptarse son los servicios de seguridad. Por tanto, bajo las circunstancias actuales ningún dinero público está disponible para los partidos políticos, sus candidatos o candidatos independientes que contienden por un cargo público.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> ACE Project. Red de Conocimientos Electorales. [http://aceproject.org/ace-es/focus/fo\\_core/fo\\_core-crb/fo\\_core-crb05](http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_core/fo_core-crb/fo_core-crb05)

## ❖ **Capítulo II. Contenido de la publicidad oficial: regulación y equidad**

### ➤ **Regulación de la publicidad oficial**

Con la regulación del presupuesto de la oficina de Comunicación Social de los gobiernos se transparenta los recursos. Para esto se propone dividir en porcentajes el presupuesto para promoción en los diferentes medios, televisión, radio y prensa escrita. Con esto se evitan señalamientos como el de que Peña gastó millones en propaganda en un solo medio, en este caso Televisa.

Este modelo de dividir por porcentajes el presupuesto de Comunicación Social ya se sigue en países como Italia, cuya Ley número 67, que reforma y adiciona la Ley de Prensa e Imprenta de 1981, contiene un apartado dedicado a la regulación a la publicidad del Estado,<sup>18</sup> que establece las siguientes disposiciones:

- I. Las administraciones del Estado están obligadas a destinar a la publicidad de diarios y revistas una cuota no inferior al 50% de los gastos publicitarios presupuestados.
- II. Las administraciones del Estado están obligadas a comunicar al Garante de la Prensa la relación de gastos efectuados en materia publicitaria en el curso del ejercicio presupuestal anual.
- III. La Ley establece la creación de una Comisión de Evaluación de la publicidad del Estado, integrada por miembros del gobierno y representantes de la prensa.
- IV. La Ley dispone la obligación, por parte de los órganos de la administración del Estado, de presentar un proyecto de los programas de publicidad.
- V. La Ley prescribe que debe formarse un fondo común para gastos publicitarios.

---

<sup>18</sup> Ernesto Villanueva. Capítulo Tercero. Contenido de la publicidad oficial. Pág. 90. México, D.F. 2000.

Curiosamente, en los marcos regulatorios en las legislaciones extranjeras sobre la publicidad oficial es posible advertir asimetrías y preocupaciones sociales diferentes expresadas en sus normativas internas.<sup>19</sup> Por ejemplo, en Bélgica no existe una norma jurídica que fije los criterios para las campañas publicitarias del Estado, aunque lo concerniente a la difusión de mensajes gubernamentales en radio y televisión se fundamenta en la Ley sobre Disposiciones Relativas a la Radiodifusión.<sup>20</sup> Por otra parte en Francia, el artículo 14 de la Ley relativa a la Libertad de Comunicación, de septiembre de 2000 establece, que:

La Comisión Nacional de la Comunicación y las Libertades ejerce un control, por todos los medios apropiados, sobre el objeto, el contenido y las modalidades de programación de las emisiones publicitarias difundidas por las sociedades nacionales del programa y por los titulares de las autorizaciones otorgadas para los servicios de comunicación audiovisual en virtud de la presente ley.<sup>21</sup>

En México, el pasado 14 de mayo del presente año, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó la Reforma al Artículo 41 Constitucional para incluir como causal de nulidad de elecciones la de adquirir cobertura informativa o tiempos en radio y televisión al margen de la ley<sup>22</sup>. Esta reforma no sólo apoyará a regular el gasto de campañas, sino que también tiene sanciones fuertes como anular la elección. Actualmente, “el Artículo 41 Constitucional establece como causal de nulidad de las elecciones el supuesto de que se compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley”<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Ernesto Villanueva, Capítulo Tercero. Contenido de la publicidad oficial. Pág 89. México, D.F. 2000.

<sup>20</sup> Ernesto Villanueva, Capítulo Tercero. Contenido de la publicidad oficial. Pág 89. México, D.F. 2000.

<sup>21</sup> Ernesto Villanueva, Capítulo Tercero. Contenido de la publicidad oficial. Pág 90. México, D.F. 2000.

<sup>22</sup> Milenio Noticias, [http://www.milenio.com/politica/Aprueban-diputados-reforma-articulo-constitucional-Congreso-elecciones-San\\_Lazaro\\_0\\_298770397.html](http://www.milenio.com/politica/Aprueban-diputados-reforma-articulo-constitucional-Congreso-elecciones-San_Lazaro_0_298770397.html)

<sup>23</sup> Milenio, [http://www.milenio.com/politica/Aprueban-diputados-reforma-articulo-constitucional-Congreso-elecciones-San\\_Lazaro\\_0\\_298770397.html](http://www.milenio.com/politica/Aprueban-diputados-reforma-articulo-constitucional-Congreso-elecciones-San_Lazaro_0_298770397.html)

Esta Reforma tiene una muy importante precisión sobre la posibilidad de anular los resultados de los comicios cuando "se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley"<sup>24</sup>.

Asimismo establece que: "está probado que es en la adquisición de propaganda política en donde se encuentran los grandes actos de simulación, que permiten transformar diversos actos de ilegalidad en supuestas muestras de libertad de expresión para favorecer a sus promotores, tanto partidos políticos como concesionarios"<sup>25</sup>.

Todavía hasta el año pasado en nuestro país, lo más cercano a la regulación de publicidad oficial era el hecho de que el Instituto Federal Electoral (IFE) –ahora Instituto Nacional Electoral- fuera el encargado de la inserción y regulación de los *spots* durante las campañas políticas.

Anteriormente el IFE contaba con un reglamento para monitorear y fiscalizar los recursos de los partidos políticos nacionales, esto a través de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.<sup>26</sup>

*El Presidente de la República Enrique Peña Nieto ya había anunciado que vendría una regulación, así lo señaló antes de que la Reforma Política-Electoral fuera un hecho:*

Durante la campaña, uno de los principales reclamos de la sociedad, fue el establecimiento de una relación más democrática y transparente entre el poder público y los medios de comunicación. El pilar para construir esta nueva relación está en las reglas, los procesos y la transparencia para contratar publicidad de todos los niveles de gobierno en los medios de comunicación. En mi gobierno, vamos a establecer una nueva relación entre los medios y el

---

<sup>24</sup> Gaceta Parlamentaria, Número 4020-III, miércoles 14 de mayo de 2014.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/62/2014/may/20140514-III/DictamenaD-1.html>

<sup>25</sup> Gaceta Parlamentaria, Número 4020-III, miércoles 14 de mayo de 2014.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/62/2014/may/20140514-III/DictamenaD-1.html>

<sup>26</sup> Diarios Oficial, ACUERDO del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se expide el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales. Pág 22, 23 y 24. México 2008.

poder público, anunció el presidente electo Enrique Peña Nieto en su página de internet oficial.<sup>27</sup>

## ➤ **Contenido de la publicidad oficial**

La propuesta presidencial de crear una instancia ciudadana y autónoma que supervise la publicidad de todos los niveles de gobierno en medios de comunicación, se quedará corta si sólo se enfoca en supervisar la contratación y no el contenido.

Para este último punto es conveniente revisar las leyes de otros países: en España, por ejemplo, “la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional específicamente prohíbe contratar campañas que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por el gobierno”.<sup>28</sup>

En este sentido también se debe revisar la legislación de Canadá, en donde la política de comunicación del Gobierno (*Communication Policy of the Government of Canada*) prohíbe contratar publicidad oficial en apoyo de un partido político y establece la suspensión de toda la publicidad oficial durante el proceso de las elecciones generales.<sup>29</sup>

Otro punto muy importante para la revisión, supervisión y monitoreo, es que se establezcan reglas claras para el gasto de publicidad oficial: esto se logra con la planeación. En las leyes de regulación de publicidad oficial de otros países existe un plan estratégico publicitario anual. En Perú, por ejemplo, la Ley señala que la autorización de la publicidad oficial está condicionada a la existencia de un plan de estrategia, a la justificación de las campañas institucionales y a la selección de los medios de difusión.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Página oficial del Presidente Electo, Enrique Peña Nieto. Reformas. Iniciativas. <http://www.enriquepenanieto.com/reformas>. México 2012.

<sup>28</sup> Ernesto Villanueva. Publicidad Oficial: Transparencia y Equidad. Pág. 92. México.

<sup>29</sup> Ernesto Villanueva. Publicidad Oficial: Transparencia y Equidad. Pág. 91. México.

<sup>30</sup> Ernesto Villanueva. Publicidad Oficial: Transparencia y Equidad. Pág. 92. México.

Acerca del contenido de la publicidad oficial, se pueden retomar algunos objetivos y bases que propone Ernesto Villanueva:<sup>31</sup>

- I. Informar sobre la existencia, composición y funcionamiento de los entes, entidades, dependencias, órganos, organismos y poderes públicos.
- II. Informar a los ciudadanos sobre sus derechos y obligaciones legales.
- III. Promover el ejercicio de derechos o el cumplimiento de deberes en condiciones de igualdad y fomentar comportamientos de los ciudadanos en relación con bienes o servicios públicos de carácter educativo, cultural, social, sanitario, de fomento de empleo u otros de naturaleza análoga.
- IV. Sensibilizar a los ciudadanos, fomentando conductas o hábitos para la convivencia, el bienestar social, la salud pública, y los valores de libertad, democracia, transparencia, rendición de cuentas, pluralismo político.

¿Cuál es el objetivo de la publicidad oficial? Promover, a través de técnicas y lenguaje publicitarios, la “imagen de la administración pública, la imagen institucional es un requisito formal del mensaje publicitario. Es decir, la imagen institucional es un elemento inherente a cualquier forma de comunicación pública, no sólo de la publicidad oficial”.<sup>32</sup> Se puede señalar que constituye la imagen oficial o la marca de una administración pública, concentrada en la asunción de determinados símbolos fácilmente identificables por sus destinatarios como son los logotipos o símbolos del gobierno en turno.

El mensaje o contenido de la publicidad oficial debe estar orientado hacia:<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Ernesto Villanueva. Publicidad Oficial: Transparencia y Equidad. Pág. 87. México.

<sup>32</sup> Ernesto Villanueva. Publicidad Oficial: Transparencia y Equidad. Pág. 92. México.

<sup>33</sup> Ernesto Villanueva. Publicidad Oficial: Transparencia y Equidad. Pág. 95. México.

- I. La promoción y ejercicio de derechos.
- II. El cumplimiento de deberes en condiciones de igualdad.
- III. El fomento de comportamiento de los ciudadanos en relación con los bienes o servicios de carácter educativo, cultural, social, sanitario, de fomento de empleo u otros de naturaleza análoga.
- IV. Promover y defender los valores y conductas que permitan consolidar la democracia, el bienestar social, la salud o la prevención y la seguridad.

Para concluir el tema de los contenidos de la publicidad oficial, es muy importante establecer los límites: un cuerpo normativo claro deberá señalar las pautas y criterios a seguir por la autoridad para producir y distribuir la publicidad oficial del gobierno en turno.<sup>34</sup> Dicha Ley debe determinar con nitidez el objetivo de la publicidad oficial, así como prohibir la promoción de intereses de partidos políticos, gobierno y de algún funcionario en particular.

La norma habrá también de fijar límites a los mecanismos para la contratación y distribución de la publicidad oficial; la distribución de la pauta no deberá ser discrecional, para evitar la sospecha de favoritismo político e inhibir actos de corrupción.

También debemos dejar bien establecido que el principio de veracidad prohíbe la publicidad engañosa: es considerada como tal toda aquella que, de cualquier manera, incluida su presentación, induce o puede inducir a error a sus destinatarios, pudiendo afectar su comportamiento económico o serles perjudicial de otras maneras.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Ernesto Villanueva. *Publicidad Oficial: Transparencia y Equidad*. Pág. 96. México.

<sup>35</sup> Ernesto Villanueva. "Límites a la publicidad oficial. *Publicidad oficial: Transparencia y equidad*". Pág. 96. México.

## ➤ Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión

Es esencial impedir que la publicidad oficial sea usada como instrumento de censura a medios de comunicación. Catalina Botero Marino, relatora especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), establece que existen distintas formas de afectar ilegítimamente la libertad de expresión, desde el extremo de su supresión radical mediante actos de censura previa hasta mecanismos menos evidentes, más sutiles y sofisticados. Señala que el artículo 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se refiere, específicamente, a estos mecanismos indirectos, que tienden a “impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.<sup>36</sup>

Apunta la relatora:

No se puede restringir el derecho de expresión 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 encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

La relatoría señala varios mecanismos, entre los que destacan:

- Los mecanismos indirectos de restricción se ocultan detrás de acciones aparentemente legítimas que, sin embargo, son adelantadas con el propósito de condicionar el ejercicio de la libertad de expresión de los individuos. Cuando eso sucede, se configura una violación del artículo 13.3 de la Convención. Como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la “Corte Interamericana” o “Corte”), resulta violatorio de la libertad de expresión “todo acto del poder público

---

<sup>36</sup> Catalina Botero Marino. PRINCIPIOS SOBRE REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL Y LIBERTAD DE EXPRESION. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 7 marzo 2011.

que implique una restricción al derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, en mayor medida o por medios distintos de los autorizados por la misma Convención”.

- Los mecanismos de censura “indirecta” prohibidos por el artículo 13.3 de la Convención Americana fueron objeto de atención por parte de distintos órganos del sistema interamericano.
- Estos mecanismos de restricción fueron también objeto de análisis por parte de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, que en su Informe Anual 2003 llamó la atención sobre estas “obstrucciones oscuras, impuestas silenciosamente [que] no dan lugar a investigaciones ni merecen una censura generalizada”. La cuestión también fue abordada por esta oficina en sus Informes de 2008 y 2009.

En sus conclusiones, la relatoría destaca que las restricciones indirectas también pueden tener origen en actos de particulares, como, por ejemplo, cuando existe un monopolio sobre insumos vitales para el funcionamiento de la industria como, verbigracia, el papel para periódico; o cuando particulares realizan bloqueos que impiden la distribución de medios impresos.

### ❖ **Capítulo III. Contenido de la información oficial: cómo los gobiernos deben manejar la relación**

La comunicación gubernamental es el proceso sistemático de influencia que el gobierno en turno intenta ejercer sobre la opinión pública general y tiene el propósito de apoyar y sostener la gestión de gobierno.

Sin acción política no existe la comunicación gubernamental, la cual posee el estatuto de política pública.

La gestión de la comunicación gubernamental se transforma en una herramienta estratégica central, permanente y estructural, que da apoyo y sostiene el resto de las políticas públicas que debe gestionar un gobierno.

En el proceso de democratización, la comunicación es la calidad de la democracia, la manera en que el gobierno, la burocracia del Estado, los partidos y la opinión pública se comunican entre ellos.

El manejo de los temas marginales por parte de la comunicación política, va asociado a la gestión gubernamental propiamente dicha, al desarrollo de las políticas públicas y al estilo del gobierno.

El hecho de comunicar más el problema que la solución o ‘instalar’ el primero generando cierto consenso, permite que la solución sea bien vista; esto suele denominarse también comunicación proactiva.

También existe una vieja concepción según la cual los problemas sociales eran la guerra y las campañas del gobierno los conflictos; de esta manera reactiva se respondía tardíamente, tratando de hacer perder la facción que estuviese descontenta con la solución política.

## ➤ **Comunicación gubernamental**

La comunicación gubernamental es el proceso sistemático de influencia que el gobierno en turno intenta realizar sobre la opinión pública general y tiene el propósito apoyar y sostener la gestión de gobierno<sup>37</sup>.

Sin acción política no existe la comunicación gubernamental, la cual tiene el estatuto de política pública.

La tercer definición es cuando la gestión de la comunicación gubernamental se transforma en una herramienta estrategia central permanente y estructural, que da apoyo y sostiene el resto de las políticas públicas que debe gestionar un gobierno.

El proceso de democratización, son la calidad de la democracia, la manera en que el gobierno, la burocracia del Estado, los partidos y la opinión pública que se comunican entre ellos<sup>38</sup>.

## ➤ **Lógicas de la comunicación gubernamental**

Las lógicas de la comunicación gubernamental empiezan desde su gestión, en la que no se puede descuidar las cuestiones de calidad democrática del escenario público y de concentrarse en las necesidades de la próxima campaña. Además de que debe acompañar y mejorar la eficacia de la gestión del Estado.

---

<sup>37</sup> La comunicación gubernamental es un esfuerzo, más o menos sistemático, por conseguir las mejores condiciones para la realización de las diferentes políticas públicas que lleva adelante el gobierno. (Elizalde).

<sup>38</sup> Es un proceso de articulación y de selección de decisiones, muchas veces contradictorias, entre comunicaciones democratizadoras, comunicaciones electorales y comunicaciones de gestión.

Muy específicamente debe proyectar, desarrollar y producir de modo eficaz cierta cantidad de políticas públicas. En directo, la comunicación gubernamental debe colaborar con el proceso político de “administrar”.<sup>39</sup>

Los gobiernos no pueden solsayar el trabajo de obtención de consensos y gestión de disensos públicos.

Un punto importante a resaltar es que la comunicación gubernamental se transforma en una herramienta estratégica central, permanente y estructural, que brinda apoyo y sostiene el resto de las políticas públicas que debe gestionar un gobierno.<sup>40</sup>

En lo que se refiere a las cuestiones sociológicas de la comunicación gubernamental, es necesario organizar los procesos de comunicación desde el Estado, enfocándose a la sociedad donde se originan las demandas sociales.<sup>41</sup>

Es muy importante destacar que el problema estructural de cualquier gobierno es conseguir, mantener y gestionar ciertos niveles de consenso, además de evitar el disenso.<sup>42</sup>

### ➤ **Acción y técnicas de la comunicación gubernamental**

La comunicación gubernamental fortalece y respalda la gestión administrativa, apoyada en un plan estratégico de política de comunicación.

---

<sup>39</sup> La comunicación gubernamental, es el proceso de influencia que el gobierno en turno intenta ejercer sobre la opinión pública general (prensa, oposición, grupos sociales de protesta, diplomáticos, líderes de otros países, jueces, legisladores, etc.). (Elizalde)

<sup>40</sup> La comunicación gubernamental es un esfuerzo, más o menos sistemático, por conseguir las mejores condiciones para la realización de las diferentes políticas públicas que lleva adelante el gobierno.

<sup>41</sup> La necesidad de organizar un proceso de comunicación desde el Estado y el gobierno hacia la sociedad se origina en las demandas de la sociedad sobre el Estado; en demandas diversas que deben ser satisfechas por el aparato del Estado y por quienes tienen la responsabilidad de dirigirlo.

<sup>42</sup> Un príncipe debe tener poco temor a la conjuras cuando goza del favor del pueblo; pero si éste es enemigo tuyo y lo odia, debe temer de cualquier cosa y a todos. Recomienda, “aparentar”, ya que “cada uno ve lo que parece pero pocos palpan lo que eres y estos pocos no se atreven a enfrentarse a la opinión de muchos. El vulgo se deja seducir por las apariencias y por el resultado final de las cosas, y en el mundo no hay más que vulgo. (Maquiavelo).

Para esto es necesario conocer con claridad y respaldar el fin que se busca alcanzar, el cual representa el interés más amplio o más importante de la organización, de la persona o del gobierno.

También es necesario definir y articular los medios y recursos que se utilizarán para alcanzar los intereses o fines antes definidos.

Una vez que se tienen establecidos los fines y medios, es necesario definir las políticas que se seguirán para unir los fines con los medios de comunicación.

Por lo tanto, los intereses de comunicación son metas que se identifican con procesos de influencia y relación.

Los medios estratégicos de gestión de la comunicación gubernamental son los sistemas de observación, monitoreo y análisis. Por medio de estos se seleccionan los acontecimientos, hechos, sucesos, tendencias y temas que son relevantes para algún tipo de respuesta de comunicación.<sup>43</sup>

Es importante considerar los siguientes puntos:

- Relaciones sistemáticas con la prensa.
- Relaciones con grupos de interés.
- Desarrollo de la imagen.
- Sistema de respuesta a las situaciones de crisis, a conflictos y a riesgos.
- Comunicación para el personal de gobierno en tiempo y en forma.

Los puntos principales en una estrategia de comunicación gubernamental estarían determinados por la definición de los objetivos o fines estratégicos.

---

• <sup>43</sup> Elizalde H., Luciano; Fernández Pedemonte, Damián; Riorda, Mario, *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía, Argentina, 2006, pp. 145-163. 163-190.

La estrategia se transforma en un proyecto realista cuando es posible definir o reunir los recursos necesarios y suficientes para alcanzar los fines.

Las estrategias de comunicación:

- a. **Relación con agentes.** La política de relacionamiento analizada desde el punto de vista del gobierno es un modelo de obtención del consenso, de realización de acuerdos con agentes, por medio de una serie de conversaciones o diálogos, discusiones, amenazas o compromisos y otras acciones.
- b. **Marketing Communications.** Son derivación de las técnicas utilizadas por las empresas para llegar a sus potenciales clientes y a sus clientes reales con sus productos y servicios, con anuncios publicitarios que los persuaden de comprar o sólo para que una determinada audiencia conozca una marca.
- c. **Crisis Communications.** Es la necesidad de prepararse para producir y distribuir mensajes en medio de un contexto de mucha presión psicológica, de críticas y de ataques, amenazas, burlas y proceso legales.
- d. **Risk Communication.** La complejidad social se hace más tangible cuando los diferentes grupos sociales y grupos de interés proyectan sus percepciones acerca del peligro que experimentan para que los gobiernos provean soluciones.
- e. **Inteligencia estratégica.** El Estado moderno ha organizado sistemas de recolección, análisis y distribución de información dentro de lo que se llama “estado de excepción”.

## ➤ **Incrementalismo**

El incrementalismo da por sentado una política general de gobierno clara, breve y basada especialmente en valores. Además de que debe sostener un valor que no sea de último plazo o de resolución final.<sup>44</sup>

El incrementalismo puede cumplir una tarea importante para ayudar al gobierno a no caer en el fracaso, a pesar de que no garantice una buena gestión.

## ➤ **Demandas marginales y fundamentales**

Las demandas marginales son temas que, a pesar de estar en la agenda de gobierno, no están en el cuerpo principal de la gestión. Estos temas revisables son los que más impacto tiene en la sociedad y los más rentables políticamente. Algunos ejemplos de estos temas son la economía, salud, servicios públicos o vivienda, por nombrar algunos.

Las demandas fundamentales o estructurales son las que se establecen en el mismo marco del programa de gobierno, su principal característica es que son nociones ideológicas,<sup>45</sup> como por ejemplo: democracia, justicia, equidad, rendición de cuentas, entre otras.

El manejo de los temas marginales por parte de la comunicación política, va asociado a la gestión gubernamental propiamente dicha, al desarrollo de las políticas públicas y al estilo del gobierno.

---

<sup>44</sup> El incrementalismo propuesto, a diferencia del planteo original, debe sostener un valor no perentorio a seguir. Vale decir que presupone una política general de gobierno clara, breve y basada especialmente en valores, propuestas o ideas de largo plazo que a la vez se vean representadas en esta concepción como un mito. (Riorda).

<sup>45</sup> Los temas “fundamentales” son los que de alguna manera establecen el marco programático de un gobierno, mientras los temas “marginales”, aun existiendo en la agenda del gobierno, no forman parte del corpus central de una gestión. (Riorda).

El hecho de comunicar más el problema que la solución o instalar el primero generando cierto consenso permite que la solución sea bien vista y esto suele denominarse también comunicación preactiva<sup>12</sup>.

### ➤ **Mito de gobierno**

El mito es la metapolítica, el núcleo rígido que registra menor variabilidad.

En el mito de gobierno se destaca una visión general, un proyecto general de gobierno, norte estratégico, rumbo, valores no perentorios a priori, grandes lineamientos, orientación estratégica, que aluden exactamente a lo mismo.<sup>46</sup>

El mito también se puede definir como el proyecto general de gobierno y su sentido estratégico.

Un ejemplo puede ser: *el presidente de los empleos*, cuya promesa de campaña es producir mayor número de empleos, o bien *el sexenio de la salud*, que rompe récord en infraestructura de hospitalaria y atención médica.

---

<sup>46</sup> El concepto de mito los incluye y, más aún, trasciende estos conceptos, en tanto representa exactamente lo mismo que los sinónimos descriptos, sólo que incluye la condición de apropiación desde la ciudadanía. (Riorda).

## ❖ Conclusiones

Es indudable que la última elección presidencial de México la del 2012, dejó la urgencia de contar con una legislación que lograra la regulación de los gastos de campaña y de publicidad en medios, así como de los partidos políticos durante las campañas políticas.

Un modelo muy complejo pero que me gusta comparar y dejar como antecedente es con Chile, porque en este país solamente se cuenta con media hora de publicidad y propaganda en el segmento de mayor audiencia para que los partidos den a conocer sus mensajes de campaña, con horario y tiempo establecido. Un ejemplo muy bueno es la película “NO”, en la cual muestran muy claramente lo que tiene que pasar los candidatos, sobre todo los de oposición para lograr llevar su mensaje a los votantes. No es para que se copie el modelo, ni mucho menos, pero si para comparar los extremos de sobre-regulación y falta de regulación entre un país y el otro.

En diciembre del 2013 y mayo del presente año, se aprobó la Reforma Político-electoral y más recientemente las leyes secundarias de esta, con esto aunque falta analizar y probarla en próximas elecciones, podemos concluir que es un buen avance y existe la esperanza de lograr en México contar con leyes que verdaderamente logren regular los gastos y publicidad de las campañas electorales.

Entre los más importante tenemos que destacar la Reforma al Artículo 41 de la Constitución en materia de Propaganda Política, ya que se logró regular el gasto de campaña, específicamente que habrá nulidad de elecciones, podemos decir que tiene poder verdadero para sancionar. En la pasada elección como era nuestra premisa, decíamos que urgía regular la publicidad en medios de comunicación, principalmente la Televisión, esta Reforma señala que “el Artículo 41 Constitucional establece como

causal de nulidad de las elecciones el supuesto de que "se compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley".

Durante la elaboración de este proyecto pasamos de la propuesta de una ley que regulara medios y publicidad de campañas, hasta la que ahora es una realidad la Reforma Política-Electoral que toca los puntos que analizamos aquí.

Muestra de lo anterior es que en las conclusiones previas a la aprobación de la Reforma Política-Electoral decíamos que era urgente la atención al tema de financiamiento de partidos y campañas; también que un tema de gran impacto era la regulación de los medios, particularmente de la televisión, en las campañas electorales. Señalaba, "el último punto que urge mejorar es la fiscalización de los recursos públicos entregados a los partidos que pierden el registro", este tema también se especifica en la recién aprobada Reforma Política-Electoral.

Un punto que tratamos también con gran interés es lo que respecta al contenido de la información oficial, aquí estoy de acuerdo en darle importancia de política pública a la comunicación gubernamental, porque es fundamental en la gestión de un gobierno. Es la cara, el mediador y puente con los medios y la opinión pública en general.

Es tan importante la comunicación política que algunos países de Europa y de América Latina, como Chile, tienen un Ministro Portavoz, similar a un Secretario de Estado de nuestro país.

En este sentido, también es importante que los encargados de la vocería sean personas preparadas y no improvisadas, esto porque en algunos casos el encargado de la comunicación gubernamental no tiene el perfil o simplemente ocupa el cargo por compromiso político. Sería como poner a un abogado a cargo del área de salud.

No hay comunicación gubernamental si no hay acción política y la única posibilidad de la comunicación gubernamental es la persuasión, esto quedó muy claro.

Algo de mucho interés, especialmente en esta materia, es que si un mensaje no es vendible, entonces no es comunicable.

Otro punto que sin duda sobresale y que en mi experiencia como periodista he logrado captar y se aplica en la comunicación gubernamental, es que lo extraordinario y atípico llama la atención.

En la acción política lo que resulta de mayor interés es atender las demandas marginales y es más costoso afectar a pequeños grupos porque se imponen a los grupos vastos.

Y algo para recordar es que las acciones a corto plazo se imponen a las de mediano plazo. En todo esto estoy totalmente de acuerdo.

Actualmente la comunicación gubernamental es fundamental en todo gobierno, desafortunadamente no se le ha dado la importancia que merece. Simplemente para mediar y ser interlocutor entre los medios y gobierno es pieza fundamental.

## ❖ Bibliografía

- *El Economista*. <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/06/07/the-guardian-revela-alianza-televisa-pena-nieto>. 7 Junio, 2012. Crédito: Redacción / El Economista.
- Ernesto Villanueva. Capítulo Tercero. Contenido de la publicidad oficial. Límites a la publicidad oficial. Publicidad oficial: Transparencia y equidad. Págs. 87, 89, 90, 91, 92, 95 y 96. México, D.F. 2000.
- Diarios Oficial, ACUERDO del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se expide el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales. Pág 22, 23 y 24. México 2008.
- Página oficial del Presidente Electo, Enrique Peña Nieto. Reformas. Iniciativas. <http://www.enriquepenanieto.com/reformas>. México 2012.
- Charaudeau, Patrick, “Los problemas de la información”, en *El discurso de la información*, Gedisa, Barcelona, 2003, pp. 37-48.
- Thompson, John B., “Hacia una teoría social de la comunicación de masas”, en *Ideología y cultura moderna: Teoría crítica social en la era de la comunicación de masas*, UAM, México, 2002, pp. 315-346. 346-393.
- Rionda, Mario, “Introducción, enfoques y supuestos”, en Elizalde H., Luciano; Fernández Pedemonte, Damián; Riorda, Mario, *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía, Argentina, 2006, pp. 17-38.
- Rionda, Mario, “La tensión irresoluble de las demandas”, “Los temas marginales y la acción incremental” y “Comunicación gubernamental y temas fundamentales”, en Elizalde H., Luciano; Fernández Pedemonte, Damián; Riorda, Mario, *La construcción*

*del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía, Argentina, 2006, pp. 38- 60.

- Rionda, Mario, “Proyecto general de gobierno y mito de gobierno”, en Elizalde H., Luciano; Fernández Pedemonte, Damián; Riorda, Mario, *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía, Argentina, 2006, pp. 61-85.
- Rionda, Mario, “Reconsideraciones de acciones incrementales”, “Estilos, tipos, argumentos comunicativos de los gobiernos”, “Once reflexiones finales”, en Elizalde H., Luciano; Fernández Pedemonte, Damián; Riorda, Mario, *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía, Argentina, 2006, pp. 87-129.
- Elizalde, Luciano H., “Introducción”, “Algunas cuestiones sociológicas de la comunicación gubernamental” y “Factores sociales y problemas de comunicación. La espiral de consenso-disenso en el escenario público de la sociedad de la información”, en Elizalde H., Luciano; Fernández Pedemonte, Damián; Riorda, Mario, *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía, Argentina, 2006, pp. 145-163. 163-190.
- Elizalde, Luciano H., “Elementos para una estrategia de comunicación gubernamental. Un intento de solución al problema de la espiral consenso-disenso”, en Elizalde H., Luciano; Fernández Pedemonte, Damián; Riorda, Mario, *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía, Argentina, 2006, pp. 191-219. 219-248.
- Catalina Botero Marino. PRINCIPIOS SOBRE REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL Y LIBERTAD DE EXPRESION. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 7 marzo 2011.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 41, Pág. 42, Fracción II. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> Última Reforma DOF 19-07-2013; Pág. 46, art. 41, Fracción V.
- Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: dinero y democracia”. 2003. México D.F.
- ACE Project. Red de Conocimientos Electorales. [http://aceproject.org/aces/focus/fo\\_core/fo\\_core-crb/fo\\_core-crb05](http://aceproject.org/aces/focus/fo_core/fo_core-crb/fo_core-crb05)
- Portal CNN México, información del IFE. <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/04/03/el-ife-fija-los-topes-de-gastos-de-campana-para-candidatos-presidenciales>.
- Gaceta Parlamentaria, Número 4020-III, miércoles 14 de mayo de 2014. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/62/2014/may/20140514-III/DictamenaD-1.html>
- Milenio Noticias, [http://www.milenio.com/politica/Aprueban-diputados-reforma-articulo-constitucional-Congreso-elecciones-San\\_Lazaro\\_0\\_298770397.html](http://www.milenio.com/politica/Aprueban-diputados-reforma-articulo-constitucional-Congreso-elecciones-San_Lazaro_0_298770397.html)