

Publicidad oficial en México: la censura estructural

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

Sin embargo, en México, la publicidad oficial no ha sido únicamente un medio para materializar el derecho a saber de la sociedad, sino por el contrario, ha constituido un mecanismo imperceptible, aunque más efectivo, para restringir el libre flujo de ideas e información. Paradójicamente, el medio para informar ha servido también para censurar.

En noviembre de 2007, por la vía de una reforma constitucional, se dio un importante avance legislativo en aras de regular la política de comunicación del Estado a través de la pauta publicitaria gubernamental.¹ No obstante, dichas reformas no han sido acompañadas de la legislación secundaria que permita su efectiva instrumentación.

Este vacío normativo ha dado lugar a prácticas discrecionales y arbitrarias en la distribución de la pauta gubernamental. De esta forma, en la actualidad resulta imposible establecer una relación clara entre la asignación de la pauta a los medios y los criterios que atiendan a necesidades reales de comunicación del gobierno con la finalidad de transmitir sus mensajes a la población objetivo.

La falta de criterios claros y objetivos para la distribución de la pauta gubernamental afecta de manera estructural la relación entre los medios de comunicación y las entidades de gobierno. Ello ocurre aún con mayor gravedad en los gobiernos locales y municipales. La posibilidad de “negociar” la pauta publicitaria inhibe el rol social que los medios de comunicación deberían cumplir en una sociedad democrática y promueve la autocensura.

Además de esta situación de carácter sistémico que afecta la relación de pesos y contrapesos que debería existir entre los medios y las instituciones de gobierno, y con ello el derecho a la libertad de expresión de la sociedad en su conjunto, se han identificado patrones específicos que implican, más allá de una deficiente administración de recursos públicos, violaciones flagrantes al derecho a la libertad de expresión de los medios y al derecho a la información de la sociedad:

1. El uso de la pauta como mecanismo para premiar a los medios de comunicación con líneas editoriales afines al gobierno y como castigo en caso contrario.²

¹ Adiciones a los artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

² Casos ilustrativos de dicho patrón son los de la revista Contralínea y los diarios a.m. y Al Día de Guanajuato, los cuales fueron documentados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en sus recomendaciones 57/2009 y 69/2009 respectivamente.

2. Uso de los recursos destinados a comunicación social como herramienta de autopromoción, propaganda o para publicitar acciones y programas que legitimen el proceder de las instancias de gobierno.

Además, se han desarrollado diversas formas de propaganda gubernamental que buscan perpetuar la opacidad en el manejo de los recursos públicos y atentan contra el derecho a la información de la sociedad, tales como las entrevistas o reportajes pactados, la inclusión de “infomerciales” en noticieros o las menciones sobre acciones de gobierno en programas de entretenimiento (“publicidad encubierta”). A ello se suma la ya tradicional existencia de gacetillas (propaganda que aparece como información) práctica que aún es recurrente, principalmente en medios impresos locales.

La situación es más alarmante si se toma en consideración el aumento sostenido en la cantidad de recursos destinados a los rubros de comunicación social y publicidad oficial,³ lo que ha derivado en la proliferación de campañas propagandísticas en detrimento de la difusión de información de interés público; tendencia que implica un aumento en el potencial de las instancias de gobierno de incidir sobre las líneas editoriales. Lo anterior exige particular atención de cara a las elecciones de 2012.

Como resultado de su reciente visita a México, las Relatorías sobre Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos y de la Organización de las Naciones Unidas recomendaron al Estado mexicano los siguiente:

“Establecer criterios objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios en la asignación de publicidad oficial para todos los niveles y órdenes de gobierno.”

ARTICLE 19 y Fundar consideramos urgente dar cabal cumplimiento a dicha recomendación. Los efectos de la asignación arbitraria y discrecional de la publicidad oficial merman las bases del debate democrático al cerrar espacios a la pluralidad y diversidad de voces.

ARTICLE 19 y Fundar urgen al Estado Mexicano a adoptar una ley general que regule la asignación de la publicidad oficial. Esta ley debe como mínimo incluir los siguientes puntos:

- Definir el contenido de la publicidad, limitándose éste a la necesidad de comunicar información de interés público y cerrar espacios a su uso propagandístico.
- Establecer criterios objetivos, claros, transparentes, no discriminatorios para la asignación de la pauta, los cuales tengan como base la efectividad en la transmisión del mensaje a la población objetivo, con absoluta independencia de la línea editorial del medio.
- Mecanismos que fomenten la diversificación de la distribución de pauta entre múltiples medios y tipos de medios, así como la participación de medios tradicionalmente desfavorecidos.
- Mecanismos para controlar y garantizar la eficiencia, buen uso y rendición de cuentas de los fondos públicos destinados a publicidad oficial.
- Prever mecanismos de sanción para los servidores públicos que hagan un mal uso de la publicidad oficial.

³ Durante 2009, el gasto en comunicación social y publicidad del Gobierno Federal alcanzó 4,927.7 millones de pesos. Este gasto representa un aumento de 501% respecto a lo que se gastó en publicidad oficial en 2006, último año de la administración anterior.