
JULIO ALEXIS ALPUCHE QUEN
CENTRO UNIVERSITARIO METROPOLITANO, MÉXICO
julio_alpuche@cume.edu.mx

LA REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL EN MÉXICO. UNA EVALUACIÓN DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES¹⁻²

THE REGULATION OF OFFICIAL ADVERTISING IN MEXICO. AN EVALUATION OF THE GENERAL LAW OF SOCIAL COMMUNICATION FROM THE PERSPECTIVE OF INTERNATIONAL STANDARDS

Cómo citar el artículo:

Alpuche J, (2025). La regulación de la publicidad oficial en México. Una evaluación de la Ley General de Comunicación Social desde la perspectiva de los estándares internacionales *Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia*, X (30) <https://DOI.org/10.32870/dgedj.v10i30.568> pp. 65-103

Recibido: 22/04/2022 Aceptado: 22/10/2022

¹ El presente artículo es el resultado de la tesis titulada “Los Nudos de la Regulación de la Publicidad Oficial en México” aprobada con mención honorífica y con recomendación para su publicación para la obtención del grado en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Campeche.

² Se aprovecha el espacio para expresar el agradecimiento por los comentarios al presente trabajo del Mtro. Alejandro Jofra Díaz Huchin.

RESUMEN

La publicidad oficial en México está regulada por la Ley General de Comunicación Social, que fue aprobada en el año 2018. En el presente artículo se hace una evaluación para determinar que dificultades impiden una adecuada regulación, con base en criterios evaluativos acordes a los estándares internacionales existentes. Los resultados indican que la Ley cuenta con muchas deficiencias, las cuales deben corregirse para la construcción de una regulación de calidad.

PALABRAS CLAVE

Ley General de Comunicación Social, Publicidad Oficial, Evaluación, Regulación y Estándares Internacionales.

ABSTRACT

Official advertising in Mexico is regulated by the General Law of Social Communication, which was passed in 2018. This paper makes an evaluation to determine which difficulties prevent an adequate regulation, based on evaluative criteria in line with existing international standards.. Results indicate that the Law has many fundamental deficiencies, requiring correction for the construction of a quality regulation.

KEYWORDS

The General Law of Social Communication, Official advertising, Evaluation, Regulation and International standards.

Sumario: I. Introducción. II. Publicidad oficial: una revisión teórica. III. Evaluación de la Ley General de Comunicación Social. IV. Análisis de resultados. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

En el año 2010, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por medio de la Relatoría para la Libertad de Expresión (RELE) elaboró un informe especial (2012) para México, donde destacaron una serie de casos que evidenciaron la necesidad de contar con un marco legal cuyo contenido sea claro, objetivo,

transparente y no discriminatorio para regular la publicidad oficial. Dichos casos consisten en la asignación de la misma en función de las líneas editoriales por parte de Petróleos Mexicanos (PEMEX) con relación a la revista *Contralinea* y el Gobierno del Estado de Guanajuato con los diarios *A.M y al Día*. Otros casos fueron documentados por Article 19, Fundar, Center for International Media Assistance y Open Society Justice Initiative (2014), donde el gobierno federal retiró la publicidad oficial en el mismo sentido al Diario Juárez y a la Revista Proceso.

En el año 2018, debido a una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), llegó el marco regulatorio bajo el nombre de Ley General de Comunicación Social. La CIDH (2018), emitió su parecer en un informe como el antes mencionado, destacando que la nueva ley no cumple con los principios y recomendaciones de los estándares internacionales, invitando al gobierno de México a modificar la legislación. Es importante destacar las palabras de Ana Cristiana Ruelas, directora de *article 19*, asociación precursora en el tema, que además interpuso el amparo que originó la decisión de la SCJN (Aristegui noticias, 2018):

Desgraciadamente, esta iniciativa, que es la que se pone a discusión, no recupera el análisis de las demás iniciativas [...] no cumple con ningún estándar internacional en materia de regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión. Inclusive dentro de esta legislación se regularizan las malas prácticas y lo más preocupante, al ser una legislación general, se generalizan las malas prácticas [...]

La nueva legislación es poco alentadora para una regulación de calidad. La publicidad oficial está íntimamente relacionada con la democracia (Dupuy y Ruelas, 2013), lo que comenta Ana Cristina Ruelas se puede considerar como una señal de alerta a la vida democrática de México, ya que esta nueva ley traerá consigo efectos perjudiciales, derivados de prácticas que ahora pueden considerarse legítimas.

El objetivo de la presente investigación es evaluar a la Ley General de Comunicación Social para determinar que dificultades impiden una adecuada regulación. Uno de los retos que presenta los trabajos de investigación evaluativos es el de tamizar los criterios base, el presente trabajo se basó en los estándares internacionales para ello.

Los estándares encontrados son los ubicados en el documento titulado “*Principios sobre la Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión*” elaborado por la CIDH (2012) y en menor medida en el documento elaborado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2008) titulado: “*Indicadores para el Desarrollo Mediático*” Existe un agrupamiento de los indicadores en siete categorías basándose en los estándares mencionados con anterioridad, estos podrán constatarse más adelante.

El presente artículo se divide en cuatro partes. La primera hace una revisión teórica del tema en cuestión, donde se aborda el concepto de publicidad oficial y los estándares internacionales en la materia. La segunda parte, expone el marco metodológico de la evaluación, así como la justificación del uso de los estándares internacionales. En la tercera parte se encuentra la evaluación del marco regulatorio, donde se extrajeron diecisiete indicadores agrupados en siete categorías. En la cuarta y última se realiza un análisis de los resultados obtenidos en la evaluación con el objetivo de dilucidarla, enunciando las fortalezas y deficiencias de la legislación.

II. LA PUBLICIDAD OFICIAL: UNA REVISIÓN TEÓRICA

La publicidad oficial, en términos generales, se trata de un canal entre el Estado y la población (Asociación de los Derechos Civiles [ADC], 2006). Es un puente entre las autoridades y la ciudadanía, donde los primeros informan sobre sus actividades y servicios al igual que promueve derechos y obligaciones ciudadanas.

El contenido general de la publicidad oficial, deben derivarse de temas de interés general. De acuerdo con Serrano (1992) debe reflejar información de interés colectivo y que tengan como fin la reproducción social. En ese orden de ideas, O’Keefe y Reid (2009) afirman que la publicidad oficial se trata de una serie de materiales promocionales, cuyos contenidos abordan problemáticas de interés general, al mismo tiempo intentan aumentar la conciencia pública sobre tales problemas y sus posibles soluciones e influir en las creencias, actitudes y comportamientos.

La Comisión Nacional de Derechos Humano (CNDH, 2018) afirma que dicho énfasis en temas de interés público y sus objetivos por concientizar sobre temas

de interés e informar para la participación y el pleno goce de derechos, son lo que la diferencia de la publicidad privado-comercial. En cuantos, a sus objetivos, la Asociación Nacional de Empresas de Internet (ANEI, 2014 citado en Prieto Moral, 2016) menciona los siguientes: informar sobre la composición, funcionamiento y resultados de acciones de las administraciones públicas; informar a los ciudadanos sobre los derechos y obligaciones; fomentar comportamientos a los ciudadanos con respecto a los asuntos públicos; y por último concientizar y fomentar hábitos en los ciudadanos que generen bienestar social.

La publicidad oficial está íntimamente relacionada con la democracia. Sus objetivos pueden sintetizarse en dos: la transparencia y la rendición de cuentas. Dupuy y Ruelas (2013), explican lo anterior no solo por el hecho de proporcionar información sobre las acciones gubernamentales, igualmente destacan que se da lugar a un ambiente de flujo de información entre las autoridades y los ciudadanos, así como al debate sobre las decisiones públicas. Gustavo Gómez (2019), por su parte explica que la transparencia se refleja al informar a la población sobre las acciones, políticas y servicios, en cambio la rendición de cuentas se constata al mostrar su desempeño y compromisos asumidos por la ciudadanía.

Estudios enfocados en el contenido de diversos anuncios gubernamental, han indicado una orientación en crear una visión positiva de las instituciones de gobierno, pero igual se ha detectado una tendencia riesgosa de tonalidades propagandísticas, que favorecen al grupo gobernante y al status quo en general, al mismo tiempo de simulaciones enfocadas en promover la acción y el cambio (Paletz et al, 1977). Es oportuno rescatar el caso de Canadá, donde la publicidad oficial ha sido un complemento para fomentar la unidad nacional en el siglo XX, pero también trae consecuencias contrarias a los objetivos ideales como lo es un ambiente ventajoso a los partidos políticos, cuando se informan acerca de acciones positivas (Rose, 2003).

Para un cumplimiento óptimo de sus objetivos, la publicidad oficial debe evitar tocar terrenos que beneficien a determinados grupos políticos. Existe una relación natural de los Estado por emprender campañas con tintes de propaganda política (Pineda Cachero y Rey, 2009); pero, puede retomar su papel como un verdadero ideal democrático cuando se enfoca en publicitar cuestiones de estricto interés general, dejando de lado las cuestiones políticas.

Antes de profundizar en las problemáticas, es oportuno mencionar que existen dos tipos de publicidad oficial; la no pagada y la pagada (Organización de Estados Americanos, 2003). La primera se puede etiquetar de indirecta, es todo comunicado, opinión, explicación, cobertura de los servicios y acciones gubernamentales. En el segundo tipo, existe un pago a determinados agentes, para anuncios, videos, softwares, folletos, entre otros materiales.

Los dos tipos de publicidad son importantes, pero la pagada tiene una función adicional. Martin Becerra (2011) afirma que la publicidad oficial tiene un objetivo “republicano” que busca difundir las actividades de los gobiernos, pero es necesario la existencia de criterios objetivos, claros y público para la asignación de fondos públicos. Al destinar montos a los medios de comunicación está incentivando de alguna determinada manera a la diversidad y pluralidad de medios (UNESCO, 2008), pero también existe el riesgo de un uso a modo premio-castigo.

Lo anterior refleja una distorsión de las funciones publicidad oficial, convirtiéndose en un mecanismo ilegítimo de control gubernamental, que tiene efectos perjudiciales en la libertad de expresión. Lo anterior ha sido reconocido por el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la Libertad de los Medios de Comunicación, la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), en colaboración con diversas Organizaciones no gubernamentales, por medio de una declaración conjunta (2010).

La problemática que derivan de la publicidad oficial se interpreta de manera general como una forma de censura indirecta (Barbosa Delgado, 2009). Se pueden identificar las siguientes formas de abuso relacionados con 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 u utilización con fines propagandísticos.

Para que la publicidad oficial cumpla con sus funciones legítimas se debe tener una adecuada regulación, cuya base es el marco normativo y una constante mejora en las prácticas institucionales. El caso australiano (Young, 2007) ha demostrado lo anterior, puesto que una regulación no disipa automáticamente las preocupaciones sobre el mal uso de la publicidad gubernamental, tampoco impiden que los críticos u opositores afirmen que un gobierno gasta demasiado en publicidad o que se está abusando del dinero público para obtener ventajas o promociones políticas.

Estudios recomienda a la regulación como una buena práctica para evitar abusos de ese tipo tanto en contextos democráticos en transición como consolidados (Schamis, 2009). La regulación se ha promovido por ofrecer solución a muchos fallos, entre ellos a los siguientes (Levi-Faur & Jordana, 2009) (Baldwin y Cave, 1999): fallas del mercado, demanda creciente como el *sine quo non* de la gobernanza eficaz del mercado y política democrática como garantía del interés público.

Es importante poner atención en el contenido de la regulación. Los estándares internacionales son la mejor guía para ello. Estos suelen encontrarse los tratados internacionales, el derecho internacional consuetudinario, declaraciones, observaciones, conjuntos de principios, directrices y códigos de conducta. (Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2011). Están caracterizados por tener buenos contenidos, es decir son hojas de ruta para proporcionar calidad a los diversos instrumentos, políticas, programas, entre otras acciones en materia que emprenden los Estados.

La mención específica de publicidad oficial en lo que concierne a los estándares, se encuentra en los que emite la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2012) plasmado en el documento titulado “Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial”; por medio de 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.

El principio denominado *Establecimiento de leyes especiales*, claras y precisas, afirma que las legislaciones deben contener las siguientes características:

- 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.

Los *objetivos legítimos de la publicidad oficial* son aquellos que permitan obtener “utilidad pública”, para ello la información transmitida debe ser clara, no debe ser engañosa ni inducir al error; imparcial, no debe inducir a una tendencia política ni la estigmatización de los opositores del gobierno; identificable, es decir el organismo que publicita debe mencionarse.

En cuanto a los *criterios de distribución de la pauta estatal*, se recomienda tener en consideración: el perfil público, precios, circulación y audiencia. El criterio preponderante (pero no único) debe ser la audiencia o el público objetivo; a quienes se les asigne deberán ser medios que puedan difundir al mayor número de personas posibles; el mensaje debe ser eficaz; en lo que respecta al precio se establece que no debe ser mayor al que abona un anunciante privado.

La *planificación adecuada* es fundamental, ya que esta permite mayor racionalidad, control y organización para cumplir los mencionados objetivos legítimos. La falta de planificación favorece el abuso en el uso. No se enlistan los pasos concretos del proceso, pero se deja claro que estos deben ser transparentes, justificados y que permitan el control público.

De la mano con el anterior principio, se encuentran los *mecanismos de contratación*, deben ser procedimientos abiertos, transparentes, no discriminatorios, atendiendo a las características de cada jurisdicción. Se hace la recomendación que dichos mecanismos, sean lo suficientemente flexibles como para responder a las distintas situaciones que requieran una reacción rápida por parte de las autoridades. Las autoridades deben estar sujetas reglas de selección objetivas, predeterminadas y transparentes en la elección de agencias de publicidad u otros subcontratistas involucrados en el proceso de producción, para ello es recomendable la existencia de sistemas de información y registros de proveedores de carácter público.

Con respecto a la *transparencia y acceso a la información*, los datos de la publicidad oficial deben ser transparentes, se recomienda que esto sea posible de la siguiente manera: primero se debe publicar periódicamente todo lo relevante relacionado con el proceso de producción y distribución; y segundo se debe garantizar el fácil acceso a dicha información, esto incluye las cuestiones técnicas (softwares, plataformas, entre otros medios) e institucionales (evitar que las entidades privadas utilicen comodines para ocultar información y la garantía de poder recurrir a instancias en caso de negar el acceso a la información).

Los estados deben establecer *mecanismos de control externo* por un órgano autónomo vinculante e independiente del poder ejecutivo que permita el monitoreo exhaustivo de la asignación de publicidad oficial. Dentro de los controles se incluyen: auditorías periódicas sobre gastos y prácticas del gobierno en materia; informes especiales sobre prácticas del Estado en la materia que tengan un adecuado control legislativo o parlamentario, los cuales |deben ser públicos a través de internet; y sanciones negativas para el incumplimiento.

En lo que concierne al *pluralismo informativo*, los Estados deben establecer políticas y destinar recursos para promover la diversidad y el pluralismo de los medios a través de mecanismos implícitos, como son las ayudas indirectas o subsidios. La publicidad oficial debe considerar lo anterior, dejando claro que no debe considerarse un mecanismo de sostenimiento de los medios de comunicación.

Un régimen que apuesta por la regulación de la publicidad oficial está incentivando la democracia, lo cual es posible siempre que exista una adecuada regulación. Para

realizar lo anterior, se sugiere tomar en cuenta los estándares internacionales en la materia, y así evitar malas prácticas como el uso con fines propagandísticos y el binomio premio-castigo en la asignación y distribución.

III. CUESTIONES METODOLÓGICAS

La presente investigación se trata de un estudio evaluativo, es decir, pretende generar información útil y descriptiva para generar juicios sobre el resultado de un objetivo con el fin de ser una guía para la toma de decisiones y la solución de problemas (Stufflebam y Schikield, 1987). Se pretende evaluar el apego del marco regulatorio de la publicidad oficial con respecto a los estándares internacionales.

Los estándares internacionales fueron considerados como los criterios base, ya que estos están caracterizados por tener buenos contenidos que guía 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). Su uso se remonta, tras el ambicioso programa de monitoreo de derechos humanos, que la ONU lanzó después de la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, donde planteó varias cuestiones metodológicas, como son la creación de indicadores unificados y comparables a nivel mundial, enunciando las limitaciones en la recopilación de datos en países sin una capacidad estadística sólida y la pertinencia de fuentes oficiales de Estados con dudosa capacidad de respeto a los derechos humanos (Jacoby, 2021).

El uso de los estándares internacionales es considerado un marco metodológico con muchas ventajas. Ana Jacoby (2019) (2021), señala que este enfoque posibilita un análisis integral, la información de origen se encuentra ordenada y sistematizada, proporcionan un parámetro objetivo reconocido internacionalmente, la información es confiable y de alta calidad, permite volcar los resultados del análisis empírico en una matriz binaria que mide el cumplimiento, origina datos cualitativos, permite la adaptación a cada contexto y garantiza la coherencia dentro del marco legal regional y finalmente posibilita futuras comparaciones de tipo sincrónico y diacrónico.

Los estándares en los que se basa la evaluación fueron extraídos del documento titulado “Principios sobre la Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de

Expresión” elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2012) y en menor medida en el documento elaborado por la Organización de las Naciones Unidas (2008) titulado: “Indicadores para el Desarrollo Mediático”. Se revisaron legislaciones y documentos internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos (13.3°); la Declaración Universal de los Derechos Humanos (19°); y el Pacto por los Derechos Civiles y Políticos (2°, 18° y 19°), Principios sobre la Libertad de Expresión, pero no hacían alusión directa a la publicidad oficial.

Existe un agrupamiento de los 17 indicadores en siete categorías:

A. Contenido básico del marco regulatorio.

- El marco regulatorio posee una definición clara y abarcadora de publicidad oficial que mencione al menos que se trata de: toda comunicación, anuncio, o espacio solventado con fondos públicos en cualquier medio de comunicación y soporte.
- El marco regulatorio hace una descripción exhaustiva de su ámbito de aplicación; es decir comprende a los órganos públicos de todos los niveles del Estado, incluyendo a los pertenecientes al Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Órganos Autónomos, y demás entes públicos.
- Los principios generales del marco regulatorio contemplan: a) el interés público b) transparencia c) rendición de cuentas d) no discriminación e) eficiencia y buen uso de los fondos públicos
- El marco legal comprende las etapas de: a) producción, b) contratación c) distribución d) control de la publicidad oficial.

B. Criterios claros para la asignación.

- Para la asignación y distribución de la publicidad oficial se tiene como criterios: A) preponderantemente la audiencia, público objetivo o circulación. B) Precio.

C. Eficacia

- El marco regulatorio reglamenta la planeación de campañas publicitarias.
- El marco legal es lo suficientemente flexible para permitir que, en casos de emergencia o imprevistos plenamente justificados, el Estado pueden recurrir a sistemas de contratación cerrados o directos.

- El marco legal obliga a que se haga mención expresa del sujeto que promociona.
- El marco legal prohíbe inducir a confusión con los símbolos, ideas o imágenes empleadas por cualquier partido político u organización social.

D. Pluralismo y Diversidad

- El marco legal especifica que al transmitir la publicidad se debe contemplar:
 - a) en las zonas geográficas pertinentes la traducción a lenguas indígenas
 - b) en determinados casos el uso de lenguaje de señas para personas.
- La contratación y distribución publicidad oficial considera promover la diversidad y el pluralismo de medios a través de mecanismos implícitos de financiamiento.

E. Transparencia

- Existen sistemas de información o registro de proveedores, en los que se inscribirán: a) los medios de comunicación, b) los programas c) los agentes intermediarios.
- Los sujetos obligados tienen el deber de publicar periódicamente en portales de internet toda la información relevante sobre: a) criterios de contratación b) motivos de asignación c) presupuestos, gastos y contratos publicitarios d) los planes estratégicos de las campañas publicitarias.

F. Regulación autónoma

- Existe un organismo autónomo que: a) someta a un monitoreo estricto para asegurar que sea de justo acceso para todos los medios b) realice auditorías a los montos asignados c) cuente con comités técnicos especializados, que participen al menos en la planeación de la política en la materia.

G. Rendición de cuentas.

- Los marcos regulatorios contemplan sanciones para el incumplimiento en lo dispuesto en el marco legal y en lo resultante en las auditorías.

- Existe el derecho de impugnar por parte de particulares, defensores colectivos y medios de comunicación: a) las asignaciones inadecuadas b) las campañas publicitarias que induzcan a la confusión con los símbolos, ideas o imágenes empleadas por cualquier partido político c) el impedimento del acceso a la información relativa a la publicidad oficial
- Existe la posibilidad de controvertir la decisión por medios de recursos administrativos y judiciales sencillos para: a) las asignaciones inadecuadas b) las campañas publicitarias que induzcan a la confusión con los símbolos, ideas o imágenes empleadas por cualquier partido político c) el impedimento del acceso a la información relativa a la publicidad oficial

La principal herramienta metodológica para realizar la evaluación fueron una serie de ejercicios hermenéuticos con lo establecido en la ley a evaluar contrastando con los indicadores construidos con base en los estándares internacionales, complementado con informes y trabajos académicos en la materia.

Lo anterior fue sugerido por el Índice de Desarrollo Mediático elaborado por la ONU (2010), que sugieren indicadores y medios para verificarlos. Se consideraron los concernientes a los marcos jurídicos y políticos relacionados con los medios de comunicación y los que hacían alusión directa a la publicidad oficial.

En cuanto a los marcos jurídicos y políticos, los indicadores están dirigidos a medir fortalezas institucionales y eficacia en los resultados. Por los objetivos del presente trabajo, se enfocó en retomar los relacionados con las fortalezas instituciones. Ninguno estaba enfocado en la publicidad oficial, pero se consideró el medio de verificación, ejemplo de los indicadores sugeridos fueron:

- Ley nacional o garantía constitucional sobre el derecho a la información.
- Mecanismo eficaz y eficiente de apelaciones mediante una entidad administrativa independiente, por ejemplo, un comisionado de información o defensor del pueblo.
- Cualquier restricción para proteger la privacidad personal se define con precisión para excluir la información con relación a la cual no existe ningún interés público justificable.

- Los medios no tienen la obligación de asignar tiempo al aire, ni de realizar transmisiones específicas por parte del gobierno (aparte del acceso obligatorio para las transmisiones políticas durante las elecciones).

Para verificar dichos indicadores se sugiere revisar las leyes que coincidan con normas internacionales recurrir a informes de organismos con credibilidad, algunos ejemplos son los siguientes: “cualquier ley o política sobre el derecho a la información que coincida con las normas internacionales” e “informes por organismos con credibilidad sobre cuestiones de independencia editorial”.

En los indicadores específicos para la publicidad oficial, los indicadores están direccionados a cuestiones relacionadas con la no discriminación, transparencia, regulación autónoma y eficaz, garantías legales y competencia leal entre medios. Se sugiere emplear como principal medio de verificación la ley en materia o como lo nombran “código publicitario” y determinados lineamientos gubernamentales específicos.

Por otra parte, se tomaron consideraciones metodológicas de la Guía Consultiva de Desempeño Municipal, elaborado por la Secretaría de Gobernación (2019), que tiene como objetivo orientar a los gobiernos a mejorar y consolidar determinadas fortalezas institucionales. Su metodología está diseñada para evaluar el contenido de reglamentos, planes de acción, entre otros documentos.

La guía mencionada en el párrafo anterior tiene diversos indicadores, cuyo grado de cumplimiento los califica en tres categorías: óptimo, en proceso y en rezago. Un indicador es óptimo cuando tiene todos los requerimientos, se dice que están en proceso cuando los tiene parcialmente y está en rezago cuando no cuenta con ninguno de los elementos. En la presente evaluación se ha llamado a dichas categorías como niveles de cumplimiento, y se han renombrado como alto, medio y bajo.

Para alcanzar el nivel alto es necesario que se cumplan con todos los requerimientos, uno que no se tenga se pasa al nivel medio. En lo que concierne al nivel medio requiere mayor explicación, por ejemplo: Los sujetos obligados tienen el deber de publicar periódicamente en portales de internet toda la información relevante sobre: a) criterios de contratación b) motivos de asignación c) presupuestos, gastos y contratos publicitarios, incluyendo los montos de publicidad discriminados por

medios, campañas publicitarias y organismos contratantes, d) los planes estratégicos de las campañas publicitarias; para alcanzar el nivel medio se debe tener la mitad de dichos elementos o más (2 de 4 o 3 de 4), de lo contrario se pasa a nivel bajo.

Cuando el número de elementos es impar como: Existe un organismo autónomo para que: a) someta a un monitoreo estricto para asegurar que sea de justo acceso para todos los medios b) realice auditorías a los montos asignados c) cuente con comités técnicos especializados, que participen al menos en la planeación de la política en la materia; para tener el nivel medio se debe tener la mayoría de los elementos (2 de 3) en caso contrario se pasa a nivel bajo (1 de 3). A parte de lo dicho con anterioridad el nivel bajo se alcanza cuando no existe ningún elemento.

IV. EVALUACIÓN DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

A pesar de que los orígenes de la legislación fueron un precedente en la vida política del país, ya que se trató una sentencia de la Suprema Corte, gracias a un amparo promovido por la asociación civil *Artículo 19°*, no se reflejaron en los resultados una ley que propicie una adecuada regulación (Calderón, Ascue y Dibós, 2020). Los comentarios de diversos organismos internacionales, especialistas y organizaciones civiles lo confirman.

La Ley General de Comunicación Social tiene dos grandes deficiencias (Dupuy, Castaño, Ruelas y Reyes, 2019): regulariza malas prácticas y las generaliza en todo el país al ser una ley general. Lo anterior indica un foco rojo en la libertad de expresión y la democrática del país. 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.

A continuación, se hará la evaluación de la Ley General de Comunicación Social, con el fin de ilustrar aquellos elementos que impiden una regulación de calidad y que por ende legitiman y generalizan las malas prácticas.

a) Contenido básico del marco normativo

El marco regulatorio posee una definición clara y abarcadora de publicidad oficial que al menos mencione que se trata de toda comunicación, anuncio, o espacio solventado con fondos públicos en cualquier medio de comunicación y soporte.

La Ley General de Comunicación Social en el Artículo 4º, fracción I, de la definición de “Campaña de Comunicación Social” como: “Aquellas que difunden el quehacer gubernamental, acciones o logros de Gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público”.

Se puede observar que la definición presentada no hace mención específica que se trata de aquellos mensajes que están solventando por fondos públicos. En el mismo sentido no se especifica la que se encuentra en cualquier medio de comunicación y en cualquier soporte, Cárdenas García (2019) con respecto a lo anterior ha comentado que la presente ley no abarca a los medios electrónicos como la televisión y la radio.

El término “comunicación social” es bastante general, a diferencia del término “publicidad oficial”, el cual está acorde con los objetivos comunicacionales reconocidos por los estándares internacionales. Prieto Moral (2022), afirma que la Ley General de Comunicación Social, no presenta un concepto de publicidad oficial unitario a las recomendaciones internacionales, desvinculándola con las cuestiones electorales y garantizando un contenido informativo útil y neutral.

El marco regulatorio hace una descripción exhaustiva de su ámbito de aplicación; es decir comprende a los órganos públicos de todos los niveles del Estado, incluyendo a los pertenecientes al Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Órganos Autónomos, y demás entes públicos.

El Artículo 3º especifica que son sujetos obligados los poderes públicos, los órganos a los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dota de

autonomía, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro Ente Público de los tres órdenes de gobierno.

Los principios generales del marco regulatorio contemplan: a) el interés público b) transparencia c) rendición de cuentas d) no discriminación e) eficiencia y buen uso de los fondos públicos

Los principios se contemplan en el marco regulatorio en el artículo 5°.

Tabla 1. Principios generales de la Ley General de Comunicación Social

Interés Público.	<ul style="list-style-type: none"> • La necesidad, de comunicar los asuntos públicos a la sociedad para su información y/o atención. • La congruencia, entre el contenido del mensaje, el objetivo de comunicación y la población objetivo. • La veracidad de la información que se difunde. • La institucionalidad, en virtud de sus fines informativos, educativos o de orientación social • La objetividad e imparcialidad, que implica que la Comunicación Social en los procesos electorales no debe estar dirigida a influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, precandidatos y candidatos.
Transparencia.	<ul style="list-style-type: none"> • La transparencia y máxima publicidad, garantizándose el acceso a toda información relacionada con la contratación y manejo de recursos públicos destinados a la Comunicación Social de los Entes Públicos, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y otras disposiciones jurídicas aplicables.
Rendición de cuentas.	<ul style="list-style-type: none"> • La honradez, que comprende el manejo de recursos públicos conforme a las leyes y otras disposiciones jurídicas aplicables, que justifique la contratación sujetándose a criterios de calidad cumpliendo los propósitos de la Comunicación Social
No discriminación.	<ul style="list-style-type: none"> • Adicionalmente, deberá atender al respeto a la libertad de expresión y al fomento del acceso ciudadano a la información; y debe contribuir a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, respetará la diversidad social y cultural de la Nación.

Eficiencia y buen uso de los fondos públicos.	<ul style="list-style-type: none">• La eficiencia, de los recursos públicos destinados a la contratación o gasto de Comunicación Social.• La honradez, que comprende el manejo de recursos públicos conforme a las leyes y otras disposiciones jurídicas aplicables, que justifique la contratación sujetándose a criterios de calidad cumpliendo los propósitos de la Comunicación Social.• La eficacia, en uso de los recursos públicos.
---	--

Fuente: elaboración propia

El marco legal comprende las etapas de: a) producción, b) contratación c) distribución d) control de la publicidad oficial.

En lo que concierne a la producción, se establece en el artículo 8°, que debe promover valores, principios y derechos constitucionales; informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales, de igual manera informar acerca de programas y actuaciones públicas, difundir las lenguas nacionales y el patrimonio histórico de la nación, entre otros aspectos. Los artículos 9° y 10°, mencionan sobre los que no debe reproducirse en los mensajes.

En cuanto a la contratación, se establece en el artículo 18° la imposibilidad de convenir el pago de créditos fiscales, ni de cualquier otra obligación de pago a favor de la autoridad, a través de la prestación de servicios de publicidad, impresiones, inserciones y demás actividades en materia de Comunicación Social; y la posibilidad de convenios de medios públicos y el sector privado para prestar publicidad. El artículo 19° habla sobre el apego de las contrataciones a los tiempos oficiales y normatividad de adquisiciones, arrendamientos y servicios aplicables.

Los artículos 35°, 36° y 37° en lo que concierne a la contratación contiene disposiciones con relación al padrón nacional de medios. Se establece que todo medio de comunicación que pretendan participar en la contratación de comunicación social debe estar inscritos previamente en el Padrón Nacional de Medios de Comunicación (35°), no obstante, no se garantiza una contratación por el simple hecho de registrarse (36°), la Secretaría de Gobernación organizará lo anterior conforme a los lineamientos que ella expida (37°).

En cuanto a la distribución se establece en el artículo 11°, leyenda que debe contener los mensajes que difundan programas que otorguen subsidios o beneficios directos a la población; el artículo 12° determina que se procurará la trasmisión de los mensajes en formatos accesibles para personas con capacidades diferentes; se hace mención en el artículo 13° que la propaganda electoral se sujetará a la legislación en materia; el artículo 15° por su parte clarifica cuando se utilizarán los tiempos oficiales; el 16° habla sobre el quehacer en casos de emergencia.

En la misma etapa en cuestión de tiempos electorales, el artículo 17° habla sobre al papel administrativo de la Secretaría de Gobernación y del Instituto Nacional Electoral, al igual menciona la distribución de los tiempos fiscales; y el artículo 21° decreta que, durante el tiempo de las campañas electorales hasta la conclusión de la jornada comicial, deberán suspenderse toda campaña de comunicación social de los medios de comunicación, salvo en las relativas a los mensajes de autoridades electorales, a los servicios de salud y médicos, así como cualquier otra que autorice el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Con respecto al control de la publicidad, es encuentra comprendida en cuatro títulos de la Ley General de Comunicación Social. El primero llamado *De la Vigilancia y Control de la Comunicación Social*, está comprendido por los artículos 33° y 34°, los cuales se encargan de regular los sistemas públicos de información tanto en la administración pública federal y en las entidades federativas. El segundo título *De la Auditoría Superior de la Federación* detalla en los artículos 38° y 39° como la entidad que le da nombre, participa en el control de la publicidad. El tercer título, *De la Transparencia y Rendición de Cuentas*, en su artículo 40°, afirma la obligación a hacer públicos la información actualizada, el artículo 41° crea la figura de los informes semestrales para transparentar la información y el 42° especifica los componentes de dichos informes. El artículo 43° y último del presente título establece la remisión. El último título *De las Infracciones y Sanciones* está compuesto por los artículos 44°, el cual establece las sanciones específicas; y el 45° el proceso con respecto a las infracciones.

En el siguiente cuadro se ilustra como se encuentran comprendidas las etapas de la publicidad oficial en la Ley General de Comunicación Social.

Tabla 2 Etapas de la publicidad comprendidas en la Ley General de Comunicación Social

Producción	8°, 9°, 10°
Contratación	18°, 19°, 20°, 35°, 36°
Distribución	11°, 12°, 13°, 15°, 16°, 17°, 21°,
Control	33°, 34°, 38°, 39°, 40°, 41°, 42°, 43°, 44° y 45°

Fuente: elaboración propia.

b) Criterios objetivos para la asignación

Para la asignación y distribución de la publicidad oficial se tiene como criterios: A) preponderantemente la audiencia, público objetivo o circulación. B) Precio.

A lo largo de la legislación no se puede observar criterios claros para la asignación y distribución. Los Artículos 5° y 20° dan la facultad a determinadas secretarías administradoras para realizar dichos criterios. La ausencia de criterios objetivos para la asignación y distribución es el posible mayor fallo o dificultad para una regulación de calidad.

La CIDH (2018) con respecto a lo anterior comenta que la ley carecería de normas claras con respecto a los objetivos, criterios y procedimientos de asignación, lo cual crea un amplio margen de discreción y abuso de las autoridades. Dupuy, Castaño, Ruelas y Reyes (2019) comentan que no se prevé de criterios, claros, objetivos, y que estos se reducen a los lineamientos que diseñe la Secretaría de Gobernación, lo cual indica que la situación de discrecionalidad en la asignación no cambiará.

c) Eficacia

El marco regulatorio reglamenta la planeación de campañas publicitarias.

En el Título II De la Comunicación Social de los Entes Públicos, en su capítulo V *De la Estrategia, Programa Anual y Campañas de Comunicación Social*, comprendido por los artículos del 22° al 30°, se reglamenta la planeación de las campañas publicitarias.

El artículo 23° habla sobre la existencia de una estrategia anual para efectos de la difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales. El artículo 24°, da la obligación a los entes públicos que cuenten con recursos en el Presupuesto de Egresos para Comunicación Social a elaborar un programa anual de comunicación social, y especifica los contenidos que este debe contener. El artículo 26°, habla sobre las directrices que debe tener dicho programa anual.

Los artículos 22°, 25°, 27°, 28°, 29° establecen las facultades, en este rubro, a las secretarías administradoras para recepción de estrategias y programas anuales, la asistencia técnica, planeación, evaluación, registro y autorización de campañas. El artículo 30°, da la obligación de prever en sus reglamentos internos a las dos cámaras del Congreso de la Unión, el Poder Judicial de la Federación, así como a los Organismos Autónomos, mecanismo para la elaboración, aprobación y registro de sus estrategias y programas anuales, conformes a lo que establece la ley.

El marco legal es lo suficientemente flexible para permitir que, en casos de emergencia o imprevistos plenamente justificados, el Estado puede recurrir a sistemas de contratación cerrados o directos

El artículo 16° señala lo siguiente: “En casos de emergencia derivados de situaciones de salud, desastres naturales o de protección civil, los sujetos obligados podrán difundir campañas de Comunicación Social, necesarias para mantener informada a la población”. El artículo 31° especifica que dichos mensajes pueden que no estén incluidos en el Programa anual de Comunicación Social. Por su parte el artículo 21°, exceptúa de la suspensión de las campañas de la comunicación social en tiempos electorales a aquellas campañas necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

El punto anterior es considerando un aspecto positivo, ya que México al ser un país vulnerable a diversos fenómenos naturales debido a situación geográfica, hace un imperativo el flujo de información no solamente eficaz en el contenido, sino lo más

rápido posible. La contingencia sanitaria derivada del Covid-19 ha dado evidencia de la necesidad de contar con información oportuna y veras, para conocer las medidas de prevención, la capacidad hospitalaria, disponibilidad de pruebas, centro de vacunación y desde luego que ilustre las acciones que el gobierno ha tomado para enfrentarla. La publicidad oficial tiene como objetivos legítimos proporcionar el tipo de información descrita en los escenarios anteriores

El marco legal prohíbe inducir a confusión con los símbolos, ideas o imágenes empleadas por cualquier partido político u organización social y además obliga a que se haga mención expresa del sujeto que promociona.

Con respecto al indicador, el artículo 9° establece que no se pueden difundir los mensajes de comunicación social con las siguientes características: tengan por finalidad destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público; incluyan mensajes discriminatorios, sexistas o contrarios a los valores, principios y derechos constitucionales; e inciten, de forma directa o indirecta, a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico.

El artículo 21°, enfocado en cuestiones electorales, a firma que durante el tiempo en que estas transcurren, deberá suspenderse la difusión de toda publicidad oficial. En lo que respecta a elecciones locales, se suspenderá en la cobertura geográfica y ubicación exclusivamente en la entidad federativa.

El artículo 11° es destacable, ya que obliga a los programas que otorguen subsidios o beneficios directos a la población, deberán incluir de manera visible o audible, la siguiente leyenda: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa”.

Es importante resaltar que la relación entre la publicidad oficial y las cuestiones político-electorales, representan el primer esfuerzo por una regulación de calidad. Es un hecho que, al permitir la difusión de los logros gubernamentales, los partidos en los gobiernos poseen una ventaja sobre sus competidores, por ello es imprescindible abordarlo en la regulación, agregando el hecho del peculiar uso que se le ha dado a la publicidad oficial en México. Vale la pena recordar que la regulación en tiempos electorales tiene su origen tras elección presidencial

de 2006, donde la solidez y eficacia del sistema electoral mexicano fue bastante cuestionable, evidenciando que la equidad puede ser trastocada por el gobierno y cualquier otro actor (Villa Verger, 2012).

El marco legal obliga a que se haga mención expresa del sujeto que promociona.

La ley no menciona explícitamente esta obligación. Es importante que los sujetos públicos sean mencionados, ya que esto no solamente permite ilustrar a los ciudadanos acerca del quehacer de los mismos, sino que evita confusiones tanto en lo anterior como en el acceso a determinados servicios públicos.

d) Pluralismo y diversidad

El marco legal especifica que al transmitir la publicidad se debe contemplar: a) en las zonas geográficas pertinentes la traducción a lenguas indígenas b) en determinados casos el uso de lenguaje de señas.

Primeramente, se debe mencionar que en los principios rectores que menciona el artículo 5° es que se “deberá atender al respeto a la libertad de expresión y al fomento del acceso ciudadano a la información; y debe contribuir a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, respetará la diversidad social y cultural de la Nación”. El artículo 8° afirma que las campañas deberán “difundir las lenguas nacionales y el patrimonio histórico de la nación”.

El artículo 12° afirma que “Las Campañas de Comunicación Social deberán considerar el uso de la Lengua de Señas Mexicanas por medio de un intérprete, subtítulo, así como de textos o tecnologías que permitan el acceso a los contenidos de Comunicación Social en televisión a las personas con discapacidad auditiva” y “En comunidades indígenas, se procurará que las Campañas de Comunicación Social se difundan en la lengua o las lenguas correspondientes”.

La publicidad oficial al tener un ideal democrático debe incluir esquemas de inclusión para grupos vulnerables como pueden ser los pueblos indígenas y las personas con capacidades diferentes. Es un acierto que el marco regulatorio de la obligación de considerar el lenguaje de señas mexicanas y demás formatos accesibles para

las personas con discapacidades auditivas, al igual que la procuración de lenguas indígena en las respectivas comunidades.

La contratación y distribución publicidad oficial considera promover la diversidad y el pluralismo de medios a través de mecanismos implícitos.

A pesar de que entre los principios rectores que enlista el artículo 5° se menciona el respeto a la diversidad social y cultural de la Nación, no existen criterios claros para que lo anterior se refleje en la contratación y distribución. Entre las críticas que realizaron Dupuy, Castaño, Ruelas y Reyes (2019), esta que la ley no prevé ninguna disposición que permita promocionar la diversidad y pluralismo en el país.

Son destacables otras críticas que ha recibido la ley (Cárdenas Gracia, 2019) como el hecho de que no existe un límite máximo de contratación a favor de un determinado medio y que no hay garantía del principio de equidad entre los medios para el reparto de los recursos contratados. Ambas pueden interpretarse como condiciones que no favorecen el pluralismo y la diversidad.

Se adiciona que la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en el artículo 89°, que se destinara 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 comunitarias e indígenas del país, pero al evaluarse específicamente la Ley General de Comunicación Social no influye en el resultado.

e) Transparencia

Existen sistemas de información o registro de proveedores, en los que se inscribirán:

a) los medios de comunicación, b) los programas c) los agentes intermediarios.

El artículo 35° da vida al Padrón Nacional de los Medios de Comunicación y el artículo 40° da la obligación a los sujetos obligados de prestar la información relativa a los tipos de medios y proveedores relativos a la publicidad oficial en sus sitios de internet por medio de informes, pero no para programas.

Los sujetos obligados tienen el deber de publicar periódicamente en portales de internet toda la información relevante sobre: a) criterios de contratación b) motivos

de asignación c) presupuestos, gastos y contratos publicitarios d) los planes estratégicos de las campañas publicitarias.

El artículo 40° menciona lo siguiente:

Los Entes Públicos deberán poner a disposición del público y mantener actualizada, en los respectivos sitios de Internet, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, sobre los montos destinados a gastos relativos a Campañas de Comunicación Social desglosada por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña, de conformidad con la legislación aplicable.

El Artículo 41° afirma que la secretaría administradora informará bimestralmente a la Cámara de Diputados o los Congresos locales, respectivamente, a través de la Comisión competente, sobre la ejecución de los programas y actividades gubernamentales. Dichos informes deberán contener, al menos, lo siguiente: I. Monto total erogado por dependencia y entidad; II. Empresas prestadoras de los servicios; III. Propaganda contratada, y IV. Para el caso de la Administración Pública Federal, el reporte del uso de los Tiempos Fiscales y del Estado. Como se puede observar sigue pendiente la mención de la obligatoriedad de publicar los planes estratégicos, así como los criterios y motivos por los que se contrató.

f) Regulación Autónoma

Existe un organismo autónomo que: a) someta a un monitoreo estricto para asegurar que sea de justo acceso para todos los medios b) realice auditorías a los montos asignados c) cuente con comités técnicos especializados, que participen al menos en la planeación de la política en la materia.

La Ley General de Comunicación Social no contempla la existencia de un organismo autónomo. Este es uno de los aspectos más criticables del marco regulador. Los artículos 5° y 20° dan la facultad a una secretaría administradora para emitir los lineamientos y criterios. Del mismo modo el artículo 37° le da a la misma Secretaría administradora la facultad de organizar el Padrón Nacional de Medios de Comunicación. El artículo 42° le da la atribución de informar bimestralmente

al poder legislativo (federal o local, según corresponda) sobre la ejecución de los programas y actividades gubernamentales. En el artículo 4° fracción X, define como Secretaría Administradora en el orden federal a la Secretaría de Gobernación y para los demás órdenes de gobierno sujetos obligados a la unidad administrativa con funciones y atribuciones equivalentes.

Cárdenas Gracia (2019), afirma que el hecho de que Secretaría de Gobernación tenga el control del diseño, gasto, supervisión, y evaluación de la publicidad oficial, da una antesala al ejercicio con criterios políticos, y por lo tanto una perdurabilidad de la censura indirecta en el país.

En lo que concierne 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 38°. Para evitar conflictos cuando existan tanto recurso federal y de otro tipo, la atribución es de la Auditoría Superior de la Federación de acuerdo con el artículo 39°.

La participación de la Auditoría Superior de la Federación igualmente ha sido criticada, ya que su rol junto con el de sus equivalentes en las entidades federativas es el ya existente, no implicando ninguna medida de descentralización para vigilar y fiscalizar (Cárdenas Gracia, 2019) (Dupuy, Castaño, Ruelas y Reyes, 2019).

g) Rendición de cuentas

Los marcos regulatorios contemplan sanciones para el incumplimiento en lo dispuesto en el marco legal y en lo resultante en las auditorías.

De acuerdo con el artículo 44° se constituyen infracciones en dos casos: difundir campañas de comunicación social violatorias de los principios establecidos en el artículo 5° de la Ley y exceder los límites y condiciones establecidas para los informes anuales de labores de los Servidores Públicos. Se deja abierta que cualquier incumplimiento de las disposiciones contenidas en la ley sean consideradas infracciones.

No hay un listado de sanciones por incumplimientos específicos. Prieto Moral (2022), ha mencionado que la ley carece de sanciones, siendo un impedimento para el primer paso para reconfigurar la relación entre medios y el poder político. Se puede afirmar que este apartado de responsabilidades administrativas es profundamente débil y ambiguo por dichas razones (Cárdenas Gracia, 2022).

Existe el derecho de impugnar por parte de particulares, defensores colectivos y medios de comunicación: a) las asignaciones inadecuadas b) las campañas publicitarias que induzcan a la confusión con los símbolos, ideas o imágenes empleadas por cualquier partido político c) el impedimento del acceso a la información relativa a la publicidad oficial.

El artículo 45 explica el proceso para contenidos inapropiados y lo relacionado con el acceso a determinada información. En cuanto a las asignaciones inadecuadas no hay posibilidad de controvertir, siendo una gran debilidad de la regulación. Es importante mencionar que, en cuanto a los defensores colectivos, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solamente tiene la facultad de hacer recomendaciones consideradas no vinculantes.

Existe la posibilidad de controvertir la decisión por medios de recursos administrativos y judiciales sencillos para: a) las asignaciones inadecuadas b) las campañas publicitarias que induzcan a la confusión con los símbolos, ideas o imágenes empleadas por cualquier partido político c) el impedimento del acceso a la información relativa a la publicidad oficial.

El Artículo 45° menciona que, en caso de una infracción, como podía ser negar información considerada pública y contenido inapropiado de las campañas se dará vista al superior jerárquico y se presentará una queja ante la autoridad competente.

No hay recursos para controvertir asignaciones adecuadas. Al no ser específicos en las formas no se puede determinar si son sencillos.

Tabla 3. Representación gráfica de la evaluación

Indicador	Nivel de cumplimiento	Consideraciones
<p>El marco regulatorio posee una definición clara y abarcadora de publicidad oficial que mencione al menos que se trata de toda comunicación, anuncio, o espacio solventado con fondos públicos y en cualquier medio de comunicación y soporte.</p>	<p>Bajo</p>	<p>No contiene una definición clara y abarcadora, ya que no especifica que se trata de todo anuncio solventado por recursos públicos ni en cualquier formato o soporte.</p>
<p>El marco regulatorio hace una descripción exhaustiva de su ámbito de aplicación; es decir comprende a los órganos públicos de todos los niveles del Estado, incluyendo a los pertenecientes al Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Órganos Autónomos, y demás entes públicos.</p>	<p>Alto</p>	<p>El ámbito de aplicación contempla a todos los órganos públicos de todos los niveles del Estado, los poderes de la unión y órganos autónomos, según el artículo 3°</p>
<p>Los principios generales del marco regulatorio contemplan: a) el interés público b) transparencia c) rendición de cuentas d) no discriminación e) eficiencia y buen uso de los fondos públicos</p>	<p>Alto</p>	<p>Todos los principios generales se encuentran en el marco regulatorio en el artículo 5°, ver tabla 1.</p>

<p>El marco legal comprende las etapas de a) producción, b) contratación c) distribución d) control de la publicidad oficial.</p>	<p>Alto</p>	<p>El marco legal comprende todas las etapas, ver tabla, ver tabla 2.</p>
<p>Para la asignación y distribución de la publicidad oficial se tiene como criterio preponderante el público objetivo, audiencia o circulación.</p>	<p>Bajo</p>	<p>El marco legal no contempla ningún criterio objetivo para la asignación y distribución.</p>
<p>El marco regulatorio reglamenta la planeación de campañas publicitarias.</p>	<p>Alto</p>	<p>Se reglamenta la planeación de campañas publicitarias, en los artículos del 22° al 30°</p>
<p>El marco legal es lo suficientemente flexible para permitir que en casos de emergencia o imprevistos plenamente justificados el Estado puede recurrir a sistemas de contratación cerrados o directos.</p>	<p>Alto</p>	<p>El marco legal es flexible para para permitir que en casos de emergencia o imprevistos plenamente puedan recurrir a sistemas de contratación cerrados o directos, de acuerdo con los artículos 16°, 21° y 31°</p>
<p>El marco legal obliga a que se haga mención expresa del sujeto que promoción.</p>	<p>Bajo</p>	<p>El marco legal no obliga la mención expresa del sujeto que promociona</p>
<p>El marco legal prohíbe inducir a confusión con los símbolos, ideas o imágenes empleadas por cualquier partido político u organización social.</p>	<p>Alto</p>	<p>Existe una prohibición de lo señalado, en el artículo 9° y se debe recalcar la neutralidad con las fuerzas políticas por medio de una etiqueta, de acuerdo con el artículo 11°. Se destaca que se prohíbe la publicidad oficial en tiempos electorales, según el artículo 21°.</p>

<p>El marco legal especifica que al transmitir la publicidad se debe contemplar: a) las zonas geográficas pertinentes la traducción a lenguas indígenas b) en determinados casos el uso de lenguajes de señas.</p>	<p>Alto</p>	<p>El artículo 12° da la obligación de adaptación a diversos formatos para personas con discapacidades auditivas y en las comunidades indígenas.</p>
<p>La contratación y distribución publicidad oficial considera promover la diversidad y el pluralismo de medios a través de mecanismos implícitos.</p>	<p>Bajo</p>	<p>No existen mecanismo que promocionen la diversidad y pluralismo de medios en la contratación y distribución.</p>
<p>Existen sistemas de información o registro de proveedores, en los que se inscribirán: a) los medios de comunicación, b) los programas c) los agentes intermediarios</p>	<p>Medio</p>	<p>El artículo 35° da vida a un sistema de Padrón Nacional de los Medios de Comunicación, pero de acuerdo con el artículo 40° no están obligados a registrar información sobre los programas.</p>
<p>Los sujetos obligados tienen el deber de publicar periódicamente en portales de internet toda la información relevante sobre: a) criterios de contratación b) motivos de asignación c) presupuestos, gastos y contratos publicitarios d) los planes estratégicos de las campañas</p>	<p>Bajo</p>	<p>Los sujetos obligados de acuerdo con los artículos 40° y 41° solamente están obligados a publicar periódicamente los presupuestos, gastos y contratos.</p>

<p>Existe un organismo autónomo que: a) someta a un monitoreo estricto para asegurar que sea de justo acceso para todos los medios b) realice auditorías a los montos asignados c) cuente con comités técnicos especializados, que participen al menos en la planeación de la política en la materia</p>	<p>Bajo</p>	<p>No existe un organismo autónomo para la regulación.</p>
<p>Los marcos regulatorios contemplan sanciones para el incumplimiento en lo dispuesto en el marco legal y en lo resultante en las auditorías.</p>	<p>Bajo</p>	<p>No se contemplan sanciones específicas en el artículo 44°</p>
<p>Existe el derecho de impugnar por parte de particulares, defensores colectivos y medios de comunicación: a) las asignaciones inadecuadas b) las campañas publicitarias que induzcan a la confusión con los símbolos, ideas o imágenes empleadas por cualquier partido político c) el impedimento del acceso a la información relativa a la publicidad oficial.</p>	<p>Medio</p>	<p>Solamente se puede impugnar de acuerdo con el artículo 45° para contenidos inapropiados y lo relacionado con el acceso a determinada información.</p>

<p>Existe la posibilidad de controvertir la decisión por medios de recursos administrativos y judiciales sencillos para: a) las asignaciones inadecuadas b) las campañas publicitarias que induzcan a la confusión con los símbolos, ideas o imágenes empleadas por cualquier partido político c) el impedimento del acceso a la información relativa a la publicidad oficial.</p>	<p>Bajo</p>	<p>El proceso que menciona el artículo 45° es bastante ambiguo.</p>
--	-------------	---

Fuente: elaboración propia.

La evaluación realizada en la presente sección permite constatar el apego de la ley a los estándares internacionales. La ley tiene una serie de dificultades que impiden una adecuada regulación de la publicidad oficial. En la siguiente sección se hace un análisis de los resultados de la evaluación.

V. ANÁLISIS DE RESULTADOS

De acuerdo con la evaluación realizada, de los diecisiete indicadores, el nivel de cumplimiento es alto en siete indicadores, en dos es medio y en ocho es bajo. Entrando en detalle; la primera categoría, *contenido básico del marco regulatorio*, tres de cuatro indicadores tienen un nivel alto de cumplimiento y uno bajo; en la segunda, *criterios para la asignación*, compuesta de un solo indicador, este es de nivel bajo de cumplimiento; en la tercera, *eficacia*, tres tienen un nivel alto de cumplimiento y uno bajo; en la cuarta, *pluralismo y diversidad*, de dos indicadores, uno es de nivel alto de cumplimiento y otro bajo; en la quinta, *transparencia*, conformada por dos indicadores, uno es de nivel bajo y otro medio; en la sexta, *regulación autónoma*, la cual solo tiene un indicador que tiene un nivel bajo de cumplimiento; en la séptima y última, *rendición de cuentas*, de los tres indicadores, dos son de nivel bajo de cumplimiento y uno de nivel medio.

De la categoría *Contenido básico del marco regulatorio*, se resalta lo importante de que el ámbito de aplicación sea amplio y que se encuentra comprendidas las etapas desde la producción hasta el control de la publicidad oficial. Es pertinente poner mucha atención en el contenido de dichas etapas. La ley no posee una definición abarcadora que especifique que se trata de todo anuncio financiado con fondos públicos en cualquier formato y soporte.

En cuanto a la categoría *Eficacia*, se consideran avances: prohibir todo símbolo que cause confusión más aún en lo que induzca a preferencias políticas; la flexibilidad para que en casos de emergencias se asigne de manera directa la publicidad, puesto que México cuenta con zonas vulnerables a diversos fenómenos naturales que requieren de acciones rápidas; y obligatoriedad de la planeación de las campañas publicitarias. Un indicador que tuvo un nivel bajo de cumplimiento fue la obligatoriedad de los sujetos que promocionan a identificarse.

Uno de los peores resultados fue el que obtuvo la categoría *Criterios Objetivos* para la asignación, el indicador que lo conforma obtuvo un nivel bajo de cumplimiento. Los criterios son los que determinan los procedimientos y la maquinaria en general de la regulación. La Ley General de Comunicación Social no presenta ninguno, dejando a la voluntad de las autoridades el establecimiento de los mismos. Ese motivo alcanza para ser pesimista en lo que concierne a la construcción de una regulación de calidad.

En la categoría *Pluralismo y Diversidad*, es un gran avance que la legislación considere incluir a la traducción de la publicidad oficial a lenguas indígenas y en el lenguaje de señas, pero es preocupante que no considere apoyos implícitos para promover el pluralismo y la diversidad.

Es realmente preocupante que en la categoría *Transparencia* existan parcialidades en la obligatoriedad de la publicación de información, cuando esta debe ser considerada pública en su totalidad, sobre todo cuando esa parcialidad abarca los criterios y motivos de asignación.

De acuerdo con el indicador de la categoría *Regulación Autónoma*, no existe un organismo autónomo focalizado en la materia con las características mencionadas,

por ende, difícilmente se puede ser optimista con relación a la obtención de buenos resultados en la regulación.

En la última categoría, titulada *Rendición de Cuentas*, se destaca que es necesario el derecho a réplica específicamente para controvertir asignaciones inadecuadas; asimismo la posibilidad de controvertir la decisión debe ser por medio de recursos administrativos y judiciales sencillos, de lo contrario, aunque haya posibilidad el procedimiento puede ser de difícil acceso para determinados grupos; por último, es necesario la existencia de una relación de sanciones por el incumplimiento de la ley.

A juzgar por los resultados de la evaluación son muchos los problemas con los que cuenta la regulación de la publicidad oficial, lo cuales impedirán que sea de calidad. Es necesario tal y como señaló la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018), que se adopte una ley cuya elaboración este conforme a los estándares internacionales, además que sea consultada con la sociedad civil y con expertos en la materia a fin de reducir la discrecionalidad.

A continuación, se enlistan las siguientes dificultades para una adecuada regulación:

- Una definición poco abarcadora de publicidad oficial, donde no se especifica que se trata de todo anuncio financiado con fondos públicos en cualquier formato y soporte.
- El marco legal no obliga la mención expresa del sujeto que promociona en los mensajes.
- No contiene ningún criterio para la asignación y distribución de la publicidad.
- No existen mecanismo que promuevan la diversidad y pluralismo de medios en la contratación y distribución.
- Existen un sistema de información de medios y proveedores, pero la ley no lo obliga a publicar información con respecto a los programas.
- La ley no obliga a publicar periódicamente los criterios y motivos de asignación de la publicidad oficial.
- No existe un organismo autónomo para la regulación.
- La ley no contiene sanciones específicas.
- No hay forma de controvertir las decisiones consideradas inadecuadas en la asignación y distribución.

- Los procesos para controvertir decisiones son ambiguos

Para concluir, se rescatan las siguientes palabras de Jaime Cárdenas Gracia con respecto a la ley en cuestión (2019, 126-127):

La ley no modifica el *statu quo* en la materia. Lo legaliza, lo mantiene. Lo anterior significa que se mantendrá jurídicamente la dictadura mediática porque el respeto a los principios de pluralismo político y social, de equidad, así como a la igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa, campean en la ley por su ausencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Article 19, Fundar, Center for International Media Assistance y Open Society Justice Initiative. (2014) *Comprando complacencias: Publicidad Oficial y Censura Indirecta en México*. WAN-IFRA.
- Asociación por los Derechos Civiles & 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. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r25617.pdf>
- Asociación por los Derechos Civiles [ADC] (2006) *Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial*. ADC.
- Baldwin, R. & Cave, M. (1999) *Understanding Regulation: Theory Strategy and Practice*. Oxford University Press.
- 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*. Año IV Núm. V. 50-65.
- Becerra, M. (2011). *Quid Pro Quo: La Publicidad Oficial En La Argentina Y Sus Múltiples Facetas*. Poder Ciudadano <https://xdoc.mx/preview/po-pc-mb-quid-pro-quo-final-2012-5f8e631f7669b>
- Calderón, A., Ascue, A. y Dibós, E. (2020). Ojos que sí ven: la regulación de la publicidad estatal: lecciones desde el Perú y el derecho comparado. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 53(157), 355-38
- Cárdenas Gracia, J. (2019). *Las Trampas de la Publicidad Oficial*. Universidad Nacional Autónoma de México
- 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.)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (CIDH) (2012). Principios sobre la regulación de la publicidad oficial y la libertad de libertad de expresión. CIDH <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/PUBLICIDAD%20OFICIAL%202012%20O5%2007.pdf>

- 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 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>
- Dupuy, J &, Ruelas, A.C (2013) *El Costo de la Legitimidad. El uso de la publicidad oficial en las entidades federativas*. México. 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
- 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
- Jacoby, A. (2019) Hacia una política integral en materia de libertad de expresión en México. *Tatbestan Núm.9*, 79-97.
- 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.
- Levi-Faur, D. y Jordana, J. (2009) Fortaleciendo las agencias reguladoras: diseños institucionales para la autonomía, la rendición de cuentas y el profesionalismo. En I.E. Sandoval (Ed.) *Corrupción y Transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*. (289-337) Universidad Nacional Autónoma de México-Siglo XXI.

- O'Keefe, G. J. y Reid, K. (2009) The Uses and Effects of Public Service Advertising En L. A. Grunig & J. E. Grunig (eds). *Public Relations Research Annual vol. 2* (67-91). Taylor & Francis Group
- 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 Estados Americanos (OEA) (2003) *Violaciones indirectas de la libertad de expresión: asignación discriminatoria de la publicidad oficial*. OEA. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/publicidad/publicidad%20oficial%20Pages%20from%20Informe%20Anual%202003.pdf>
- Organización de Estados Americanos [OEA], Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa [OSCE], Organización de las Naciones Unidas [ONU] y Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos [CADHP] (2010). *Declaración Conjunta del Décimo Aniversario: Diez desafíos claves para la libertad de expresión en la próxima década*. https://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación Ciencia y Cultura (UNESCO) (2008) *Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación*. <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/resources/publications-and-communication-materials/publications/full-list/media-development-indicators-a-framework-for-assessing-media-development>
- Paletz, D. L. et al . (1977). *Politics in public service advertising on television*. Greenwood
- Pineda Cachero, A. y Rey, J. (2009) Propaganda y publicidad institucional: algunas consideraciones teóricas. *Questiones publicitarias 1*, 9-32.
- Prieto Mora, U. H. (2016) *La publicidad oficial en la construcción de culturas de paz: el caso del Gobierno Federal Mexicano (2006-2012)*

- en el marco del conflicto del narcotráfico*. (Tesis doctoral). Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz. España.
- Prieto Moral, U.H. (2022). *La Publicidad Oficial en México*. Tirant lo Blanch Redacción AN. (2 de abril de 2018). *Publicidad oficial no tiene que desaparecer, pero no deben utilizarla como proselitismo*. Aristegui Noticias. <https://aristeguinoticias.com/0204/mexico/publicidad-oficial-se-volvio-mecanismo-perverso-discusion-de-la-ley-una-burla-articulo-19/>
- Rose, J. (2003) Government advertising and the creation of national myths: the Canadian case. *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing* Volume 8 Number 2, 153-165.
- Schamis, H. E (2009) Evitando la colusión, previniendo la colisión: qué sabemos acerca de la economía política de la privatización. En I.E. Sandoval (Ed.) *Corrupción y Transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*. (44-74) Universidad Nacional Autónoma de México-Siglo XXI
- Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (2021) Guía Consultiva para el Desarrollo Municipal. <https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/guia-consultiva-de-desempeno-municipal-198105>
- Serrano, M. (1992) La comunicación pública y la supervivencia. *Tendencias Comunicación Social*. N° 39. 119-127.
- Stufflebeam, D.L. y Shinkfield, A.J. (1987). *Evaluación Sistemática. Guía teórica y práctica*. Barcelona: Paidós-MEC
- Villa Berger, P. (2012). *Propaganda gubernamental durante campañas electorales*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Young, S. (2007). The regulation of government advertising in Australia: The politicisation of a public policy issue. *Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 438-452.