



SUSPENSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: HACIA UN PUNTO DE EQUILIBRIO EN MÉXICO

Adalberto GUEVARA MONTEMAYOR*

RESUMEN. Durante la etapa de campaña electoral las autoridades de los distintos órdenes de gobierno y de los tres poderes tienen la obligación de suspender toda propaganda gubernamental, con excepción de la relativa a servicios educativos, de salud y protección civil. Para establecer con claridad las excepciones, el Instituto Nacional Electoral ha determinado las campañas que sí pueden difundirse en esa época del proceso electoral porque no vulneran los principios de equidad e imparcialidad que rigen en la contienda. Sin embargo, es obligación de los entes públicos mantener actualizada la información pública gubernamental y permitir el ejercicio del derecho de acceso a la información. En este texto se analiza la coexistencia de las reglas de suspensión de propaganda gubernamental y el derecho de acceso a la información y, principalmente, el comportamiento de los gobiernos de las entidades federativas mexicanas en ambas materias durante el proceso electoral federal 2014-2015.

PALABRAS CLAVE: información pública, elecciones, derecho a la información, gobierno estatal, propaganda gubernamental, comunicación social, publicidad oficial.

* Maestro en derecho administrativo y de la regulación por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, guevara.adalberto@gmail.com.

Fecha de recepción: 24 de julio de 2015.

Fecha de dictamen: 8 de septiembre de 2015.

ADALBERTO GUEVARA MONTEMAYOR

ABREVIATURAS Y SIGLAS

CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE	Instituto Nacional Electoral
LGIFE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
28 LGTAIP	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
OEA	Organización de Estados Americanos
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como propósito examinar la figura de la propaganda gubernamental y el derecho de acceso a la información desde la perspectiva de las reglas y principios del derecho internacional y del ordenamiento jurídico mexicano aplicables, a fin de abordar estos dos temas en la situación de hecho en donde están confrontadas: las campañas electorales.

A lo largo de este trabajo es importante responder a interrogantes que surgen de la interpretación que cada operador jurídico ha dado a las reglas sobre suspensión de propaganda y a las obligaciones de tracto sucesivo en materia de acceso a la información, específicamente en las entidades federativas de México ¿Cómo se cumplieron estas reglas? En el afán de respetar la llamada veda electoral ¿Existió exceso en la restricción de información? ¿Quiénes cumplieron con la obligación de retirar los logros de gobierno? ¿Quiénes mantuvieron la información pública? ¿Quiénes la retiraron o impidieron su fácil acceso?

Por ello, a partir del análisis de los portales de internet de los gobiernos de las treinta y dos entidades federativas realizado durante el 14 y 15 de mayo del 2015 (fechas en las que se desarrolló la campaña electoral), se presenta un diagnóstico del cumplimiento a las reglas de suspensión de propaganda gubernamental y a las obligaciones en materia de acceso a la información pública y transparencia.

Dentro del primer apartado de este texto se expone la interrelación que existe entre la propaganda gubernamental y el derecho de acceso a la información. En el segundo apartado, se analizan los fines y directrices que el marco jurídico internacional ha delineado sobre la propaganda gubernamental y cómo se han incorporado a la legislación mexicana a través de la

prohibición de difundir logros de gobierno durante esa etapa, examinando conceptos como propaganda gubernamental, publicidad oficial, promoción personalizada y la regla de excepción prevista en la LGIPE (artículo 242, párrafo 5). En la tercera sección, se describen las etapas que comprenden un proceso electoral federal, especialmente el de campaña.

En la cuarta sección de este documento se muestra el análisis de los portales de los gobiernos de las treinta y dos entidades federativas realizado el 14 y 15 de mayo del 2015 sobre el grado de cumplimiento a las reglas sobre suspensión de propaganda gubernamental y de las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información. Por último, en la quinta sección se exponen las reflexiones o conclusiones sobre el tema.

29



II. PROPAGANDA GUBERNAMENTAL Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

En México, durante la etapa de campaña de un proceso electoral, las dependencias federales, estatales y municipales están obligadas a suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental (Constitución federal, artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo).

Dicha suspensión tiene un doble propósito: *a*) evitar que los gobiernos beneficien a determinado partido o candidato a través de la difusión de sus logros, y *b*) evitar que los recursos públicos provenientes del gasto en comunicación social se apliquen, precisamente, para favorecer a un instituto político o personaje. A su vez, existen excepciones a dichas reglas por lo que los gobiernos pueden divulgar información relativa de protección civil, educación y turismo durante las campañas electorales. Los principios aplicables a las referidas excepciones han sido esclarecidos en la jurisprudencia de la Sala Superior del TEPJF que a continuación se cita (jurisprudencia 18/2011):

PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD. De la interpretación de los artículos 41, base III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 2, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales tiene como fin evitar que los entes públicos puedan influir en las preferencias electorales

ADALBERTO GUEVARA MONTEMAYOR

30

de los ciudadanos, ya sea en pro o en contra de determinado partido político o candidato, atento a los principios de equidad e imparcialidad que rigen en la contienda electoral. En consecuencia, los supuestos de excepción relativos a las campañas de información, servicios educativos, de salud y las de protección civil en caso de emergencia, a que se refieren ambos preceptos jurídicos, deberán colmar los mencionados principios, dado que de ninguna manera pueden considerarse como exentos de cumplir con la normativa constitucional y legal en la materia.

- Esta interpretación nace a partir de la reforma electoral mexicana del 2007 en la que se planteó como objetivo impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación, así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, durante las campañas electorales como en periodos no electorales. Dicho criterio es el cimiento de la nueva forma de hacer campaña, la cual consiste en evitar, hasta el máximo posible, el uso de recursos públicos para favorecer a determinada propuesta electoral.
- -
 -

Bajo este orden de ideas, el Consejo General del INE emitió las normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental a que se refiere el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución para el proceso electoral 2014-2015, los procesos electorales locales coincidentes con el federal, así como para los procesos locales ordinarios y extraordinarios a celebrarse en el 2015 (acuerdo INE/CG61/2015). En dicho acuerdo, el INE señaló cada una de las campañas de difusión de distintos programas federales que se exceptúan de las reglas de suspensión y, por tanto, pueden difundirse durante la época de campañas electorales pues se estima que por su naturaleza no afectan los principios de equidad e imparcialidad que rigen en la contienda electoral, ya que se trata de servicios educativos, de salud o de protección civil.

Asimismo, se impuso la obligación a los entes públicos de abstenerse de difundir en sus portales de internet logros de gobierno, referencias visuales o auditivas a las frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política, electoral o personalizada. Lo anterior no implica, señala el propio acuerdo, que los entes públicos dejen de cumplir las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información (acuerdo INE/CG61/2015, séptimo). Este resolutivo es importante porque parece ser la línea divisoria entre el derecho a la información y la suspensión de propaganda gubernamental, es decir, es un intento por mar-

car la frontera entre obligaciones de hacer y no hacer de las autoridades en tiempos de campaña electoral.

Sin embargo, en la realidad esto ha distado de ser así ya que existen excesos y defectos en el cumplimiento de las reglas de suspensión y en materia de acceso a la información pública durante las campañas electorales, por ello, es importante resolver ¿Qué se entiende por propaganda gubernamental? ¿Cuáles son sus fines? ¿Cómo incide en la vida política nacional? ¿Cómo se relaciona con el derecho a la información? ¿Qué diferencia existe entre la propaganda gubernamental y la información pública? ¿Qué papel tienen en un contexto de competencia electoral? ¿Por qué la primera debe retirarse en la campaña y la segunda no?

Ernesto Villanueva y Jorge Carpizo (2001: 75 y 76) dicen que el derecho a la información contiene “algunas libertades de carácter individual y otras de naturaleza social. Entre las primeras podemos mencionar las libertades de expresión y de imprenta. Entre las segundas, el derecho de los lectores, escuchas y espectadores a recibir información objetiva y oportuna, y el acceso a documentación pública...”. La CIDH ha identificado que el derecho de acceso a la información es una herramienta

para el control del funcionamiento del Estado y la gestión pública, y para el control de la corrupción... El pleno ejercicio del derecho de acceso a la información es una garantía indispensable para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal y prevenir la corrupción y el autoritarismo (CIDH, 2009).

En contraste, las organizaciones no gubernamentales Fundar y Article 19 (2014) han hecho notar que la publicidad oficial lejos de informar “se ha convertido en un instrumento de propaganda y una plataforma política de funcionarios públicos”. Las ONG ejemplifican este hecho cuando entre el 2013 y 2014

el gobernador de Chiapas y algunos delegados del Distrito Federal, se promocionaron utilizando su propia imagen mientras publicitaban el informe de labores o las actividades públicas que realizaron por representación y mandato... La sostenibilidad de diversos medios en el país depende de los recursos públicos que provienen de la publicidad oficial. De esta manera la asignación tiene un esquema de valores entendidos, como lo hizo alguna vez notar el ex presidente José López Portillo en la anecdótica frase “¡no te pago para que me pegues!” (Fundar y Article 19, 2014).



ADALBERTO GUEVARA MONTEMAYOR

32 Resulta evidente que existe una posición encontrada sobre la utilidad de la información pública y la propaganda gubernamental que justifican plenamente la suspensión de esta última en época de campaña electoral. La información pública es un elemento *sine qua non* de un Estado democrático y de derecho porque, como se ha expuesto, fortalece la vigilancia de la ciudadanía sobre sus autoridades, especialmente el cumplimiento de sus funciones y el ejercicio del gasto público. En cambio, la propaganda gubernamental si bien *per se* no tiene una finalidad dañina o perversa, a lo largo de la historia ha sido utilizada en forma tendenciosa y genera una percepción, a veces, fuera de lo que en realidad realizan los entes de gobierno.

● En otras palabras, la propaganda gubernamental es manipulable y, en cambio, la información pública sustentada en el principio de máxima publicidad se muestra de manera más objetiva. Un anuncio en radio o televisión es producido por el sujeto obligado de manera que ofrece “lo que la gente quiere escuchar”, mientras que la información pública es recibida por el ciudadano en forma objetiva.

Por ejemplo, todo ente público debe publicar la información relativa a la deuda pública (LGTAIP, artículo 70, fracción XXII). Expresado en términos de información pública se revelará el monto contratado, la institución financiera acreedora, la tasa de interés, etcétera. Sin embargo, en forma de propaganda gubernamental podrá decirse “no hemos contratado deuda, por ello somos eficientes”, aunque el pasivo siga ahí. Ambas situaciones pueden ser ciertas, pero la primera será el dato objetivo mientras que la segunda contiene un mensaje político implícito cuya finalidad es “vender” los atributos del ente público en cuestión.

Antes se dijo que la propaganda gubernamental es manipulable y se ha visto por algunas organizaciones como perjudicial; sin embargo, ¿cuándo la propaganda gubernamental es legítima o en todos los casos debe prohibirse?, ¿cuál es la experiencia de México en la regulación del tema?

III. PROPAGANDA GUBERNAMENTAL: FINES Y DIRECTRICES

La Sala Superior del TEPJF (2013: 45 y 46) ha sostenido que la propaganda gubernamental es aquella que es

difundida por los poderes federales, estatales y municipales, el conjunto de actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo los servidores o entidades públicas que tenga como finalidad difundir para el conocimiento de la ciudadanía la existencia

de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para conseguir su aceptación.

En el contexto del derecho internacional de los derechos humanos, la CIDH y la OEA elaboraron el documento *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*, el cual recoge experiencias positivas y negativas, que en este tópico han tenido algunos de sus miembros, además de emitir recomendaciones generales a los Estados en materia de comunicación pública. El ordenamiento jurídico de cada país sobre publicidad oficial, dice el informe, debe definirla “de manera sencilla y abarcadora, por ejemplo, señalando que es publicidad estatal toda comunicación, anuncio o espacio solventado con fondos públicos, en cualquier medio de comunicación y en cualquier soporte” (CIDH-OEA, 2009: 19).

Ahora bien, si se analizan conjuntamente los conceptos de propaganda gubernamental y publicidad oficial que señalan el TEPJF, la CIDH y la OEA, respectivamente, se observa que en términos generales se refieren al mismo objeto: la información de los entes públicos que se difunde a la sociedad en general. En el mismo análisis, la CIDH (2009: 20 y 21) enuncia los objetivos legítimos de la publicidad oficial *a)* informar sobre los servicios que prestan y las políticas que impulsan; *b)* conocer las actividades oficiales; *c)* tener un propósito de utilidad pública; *d)* no debe inducir a error a sus destinatarios, y *e)* en general, comunicarse con la población a fin de cumplir sus cometidos y garantizar el derecho a la información. A su vez, señala que dicha publicidad no debe utilizarse con fines discriminatorios para violar los derechos humanos de los ciudadanos, con fines electorales o partidarios, no puede ser propaganda encubierta de quienes controlan el gobierno o de sus intereses, ni debe ser utilizada para la estigmatización de sectores o críticos del gobierno. Bajo este orden de ideas, sobresalen dos elementos intrínsecos de la publicidad oficial o propaganda gubernamental. El primero son los fines u objetivos legítimos y el segundo las prohibiciones o excepciones a su libre difusión.

¿Cómo se regula la propaganda gubernamental o publicidad oficial en México?

En el orden jurídico nacional, los fines legítimos y las prohibiciones de la publicidad oficial se prevén en normas de diverso rango, en observancia al marco del derecho internacional de los derechos humanos. El artículo 134, octavo párrafo, de la CPEUM señala:

...La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las de-



ADALBERTO GUEVARA MONTEMAYOR

pendencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público...

34 En este artículo se encuentran algunos de los fines legítimos de la propaganda gubernamental que señalan la CIDH y la OEA: debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Asimismo, regula las prohibiciones: no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por su parte, el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución establece:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

[...]

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

[...]

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

El artículo en comento marca un límite a la propaganda gubernamental: no puede ser difundida en época de campaña proselitista. Sin embar-

go, esta prohibición no es absoluta, pues, aun en esta etapa del proceso electoral, la publicidad oficial puede difundirse si atiende a fines legítimos, como informar lo relativo a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Sumado a ello, el artículo 242, quinto párrafo, de la LGIPE expresa:

[...]

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

[...]

Este dispositivo legal establece la posibilidad de difundir con amplitud los informes anuales de los servidores públicos, siete días antes y cinco después a la fecha en que se rinda el informe, sin implicar contravención a la prohibición establecida en el artículo 134, octavo párrafo, de la Constitución. La permisión antes señalada atiende a un fin legítimo apuntado por la CIDH y la OEA: conocer las actividades oficiales. A su vez, mantiene una prohibición sobre la publicidad de los informes ya que no puede tener fines electorales ni realizarse durante campaña electoral.

A su vez, el 31 de diciembre de 2014 se emitió el acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la administración pública federal para el ejercicio fiscal 2015, los cuales recogen muchas de las recomendaciones hechas por la CIDH y la OEA. Por ejemplo, en el punto 46 de las recomendaciones emitidas en los *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión* (CIDH-OEA, 2009: 22) se dijo que los estados “deben establecer, para la contratación y distribución de la publicidad oficial, procedimientos que reduzcan la discrecionalidad y eviten sospechas de favoritismos políticos en el reparto. Los recursos publicitarios deben asignarse según criterios preestablecidos, claros, transparentes y objetivos”. Lo anterior fue plasmado en el artículo 3o., fracción III, de los lineamientos que a la letra indica:



ADALBERTO GUEVARA MONTEMAYOR

Artículo 3. En la formulación de las Estrategias, Programas y campañas que realicen las Dependencias y Entidades para el cumplimiento de los objetivos de comunicación, se deberá considerar lo siguiente:

[...]

III. La distribución en el plan de medios asignado debe basarse en los siguientes criterios:

A) Capacidad en el medio asignado para llegar a la población objetivo;

36 B) Equidad entre los medios de comunicación que reúnan características análogas;

C) Transparencia de la información relativa a la contratación de los medios utilizados en una Campaña, y

● D) Los medios utilizados en cada Campaña deberán tener relación con el nivel de penetración cuantitativa en la población objetivo.

○ [...]

De igual manera, en dichos lineamientos se marcan algunas excepciones a la libre difusión de la publicidad oficial, pues retoma la prohibición de hacer promoción personalizada de los servidores públicos contenida en el artículo 134, octavo párrafo constitucional (lineamientos, artículo 4o., fracción IV) y la de suspender la propaganda gubernamental en época de campaña (lineamientos, artículo 64).

Finalmente, y como ya se ha expuesto, el INE emitió el Acuerdo INE/CG61/2015. Esta normativa abarca los dos elementos esenciales de la propaganda gubernamental. Por un lado, se establecen las prohibiciones a su libre difusión; en los portales de internet de los entes públicos deben abstenerse de difundir logros de gobierno, así como referencias visuales o auditivas a las frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política, electoral o personalizada.

Por otro lado, fija los objetivos legítimos de la misma, como permitir que se sigan difundiendo las campañas de los programas gubernamentales que se refieren a servicios de salud, educativos y de protección civil, necesarios para cumplir los propios objetivos del gobierno federal, y el fin o propósito más importante desde el punto de vista de este trabajo: mantener el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información.

Hasta este punto de la presente sección, se ha explicado el concepto de propaganda gubernamental así como el marco jurídico aplicable. En este orden de cosas, las prohibiciones para la difusión libre de la publicidad oficial, específicamente la relacionada con la suspensión de la misma en la etapa de campaña, son uno de los ejes de estudio de este trabajo. En la siguiente sección se explican los procesos electorales y las etapas que lo componen.

IV. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LOS PROCESOS ELECTORALES EN MÉXICO

Los procesos electorales en México, conforme a diversas disposiciones de la LGIPE, se componen de las siguientes etapas: 1) inicio del proceso; 2) determinación interna de los partidos del método de selección de candidatos; 3) precampaña; 4) registro de plataforma electoral; 5) registro de candidatos; 6) campañas; 7) periodo de reflexión; 8) jornada electoral; 9) cómputo y escrutinio en casilla; 10) cómputo distrital y validez de la elección, y 11) desahogo de medios de impugnación.

37

Las campañas electorales son “el conjunto de actividades para la obtención del voto que llevan a cabo los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados”. Son actos de campaña las “reuniones públicas, asambleas y marchas en las que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen a los ciudadanos para promover sus candidaturas”. En el país, las campañas para renovación del presidente de la República, senadores y diputados duran 90 días, y las campañas para integrar la Cámara de Diputados 60 días. En todos los casos, inician al día siguiente de la sesión del Consejo General en la que se registran los candidatos y terminan tres días antes de la jornada electoral (INE, 2014). Durante la etapa de campaña toda propaganda gubernamental debe ser suspendida, a fin de no influir inequitativamente en el electorado.

Si bien esta regla es categórica, la información pública gubernamental debe seguir accesible para el público en los portales de internet de los órganos del Estado, es decir, las reglas sobre suspensión de propaganda no son aplicables a la información pública. Por ello, en la siguiente sección se abordará el análisis realizado sobre las páginas de internet de los poderes ejecutivos de las entidades federativas en la etapa de campaña electoral.

V. ¿SUSPENSIÓN DE INFORMACIÓN PÚBLICA O DIFUSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL? CÓMO SE COMPORTARON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO DURANTE EL PROCESO ELECTORAL 2014-2015

El título de esta sección pareciera indicar un contrasentido a los propósitos de este trabajo, sin embargo, se ha puesto así con toda la intención para que desde este momento el lector se dé cuenta de la enorme confusión que imperó durante el pasado proceso electoral federal en México, en donde cada entidad federativa interpretó las reglas de suspensión de la propaganda gubernamental de acuerdo a su “mejor” entender.

ADALBERTO GUEVARA MONTEMAYOR

38 Como se ha señalado, la información pública es una característica intrínseca de un Estado democrático y de derecho, pues como señalan los autores chilenos Carlos Isensee y Jorge Muñoz (2013: 55), “el derecho de acceso a la información pública tiene, entre sus objetivos, dar mayor sustento y protección al régimen democrático, ampliando la participación ciudadana en el control de las autoridades políticas”. En cuanto a la publicidad oficial o propaganda gubernamental, la organización no gubernamental Fundar (2015) ha reafirmado que “debe ser entendida como un canal de comunicación entre el Estado y los ciudadanos... No debe promover —explícita o implícitamente— los intereses de ningún partido ni del gobierno”. Así que es bien importante que los gobiernos y entidades públicas sean respetuosos de la excepción a la libre difusión de la propaganda gubernamental; es decir, que observen rigurosamente las reglas de suspensión de la propaganda gubernamental que operan en la etapa de campaña, pues el electorado solamente debe razonar su voto con base en las propuestas y a la información objetiva de los gobiernos, sin verse manipulados por los mensajes gubernamentales. Se trata de que cada ciudadano tenga las herramientas imparciales para decidir las que son proporcionadas únicamente por la información pública que los entes divulgan obligatoriamente. Bajo la anterior idea, en esta sección se expone un ejercicio cuantitativo y cualitativo realizado el 14 y 15 de mayo del 2015, fechas que comprendieron la etapa de campaña electoral.

En el estudio que aquí se analiza, se verificó el grado de cumplimiento que las treinta y dos entidades federativas tuvieron con las reglas de suspensión de propaganda electoral y, al mismo tiempo, el cumplimiento de la obligación de mantener en sus portales de internet la información pública. La revisión se efectuó solamente en las fechas antes señaladas y sobre las páginas principales de cada Poder Ejecutivo, por lo que se dejaron de lado los sitios web de las otras dependencias que integran las administraciones públicas estatales.

A fin de verificar si los poderes ejecutivos de las entidades federativas dieron cumplimiento a las reglas, se construyeron cinco categorías de revisión a partir de las obligaciones de hacer y no hacer señaladas en el acuerdo INE/CG61/2015 y la LGTAIP. Cada categoría se calificó del 0 al 20, para dar a cada entidad federativa una nota máxima de 100 puntos. Se crearon estas categorías en función de las obligaciones impuestas por el INE y la legislación aplicable respecto del derecho de acceso a la información y la restricción de la propaganda gubernamental en época de campaña. En la siguiente tabla se señalan los elementos verificados y el fundamento legal de cada categoría.

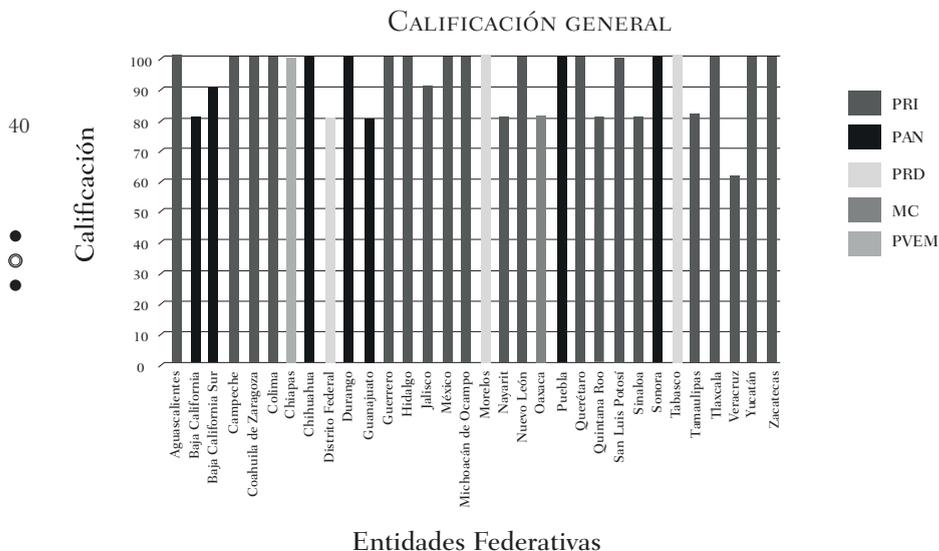
SUSPENSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL Y DERECHO...

<i>Núm.</i>	<i>Categoría</i>	<i>Fundamento</i>	<i>Análisis</i>
1	Página principal	Punto resolutivo séptimo del acuerdo INE/CG61/2015.	Se verificó que el portal estuviera plenamente habilitado y que no se mostraran logos que identifiquen a una administración.
2	Portal de transparencia	Punto resolutivo séptimo del acuerdo INE/CG61/2015 y artículo 70 de la LGTAIP.	Se analizó si la página del gobierno estatal tenía habilitado el apartado de transparencia, el módulo para realizar solicitudes de información y que ambos fueran de fácil acceso para los ciudadanos.
3	Trámites	Punto resolutivo noveno del acuerdo INE/CG61/2015 y artículo 70 de la LGTAIP.	Se verificó la disponibilidad del apartado de trámites.
4	Servicios	Punto resolutivo noveno del acuerdo INE/CG61/2015 y artículo 70 de la LGTAIP.	Al igual que la categoría anterior, se revisó si se ofrecían los servicios que presta el Estado.
5	Difusión de logros	Punto resolutivo séptimo del acuerdo INE/CG61/2015 y artículo 70 de la LGTAIP.	Se analizó que no se difundieran logros de gobierno ni la imagen personalizada de servidores públicos.



ADALBERTO GUEVARA MONTEMAYOR

En la calificación general, es decir, en la suma de todas las categorías estos fueron los resultados:



FUENTE: elaboración propia.

En esta gráfica se observa que, en términos generales, se cumplieron las reglas de suspensión de propaganda y de acceso a la información pública y transparencia. El promedio de la calificación de los treinta y dos estados fue de 93.12. Las razones por las cuales algunas entidades federativas fueron calificadas con 80 puntos se debe a que mostraron logos que identifican programas federales no incluidos como excepción¹, logos que identifiquen a una administración, mantuvieron la difusión de logros de gobierno, se proyectó la imagen personal del gobernador y fue difícil el acceso al portal de transparencia.

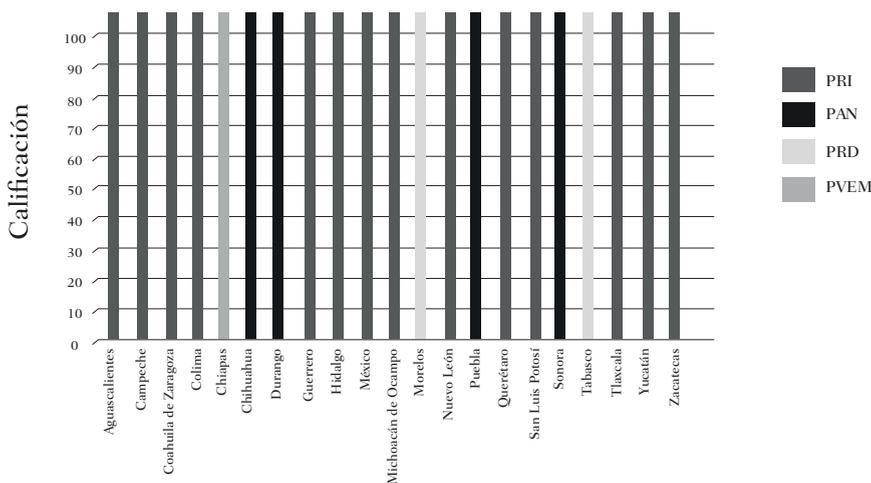
De todos los estados, Veracruz fue la entidad con la peor calificación —con 60 puntos—, pues en la época de campaña se mantuvo la difusión de logos que identifican a la administración “Fuerza Civil Veracruz” y los

¹ Tamaulipas y Nayarit mostraron en todo momento el logo “Nos Mueve la Paz” que identifica al Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del Gobierno Federal. Baja California mantuvo la difusión en su portal de internet la entrega de obras públicas alrededor de esa entidad federativa. Quintana Roo mantuvo el logo “Hecho en Quintana Roo”, el cual difunde el programa impulsado para distinguir a los productos y servicios cuyo origen es dicha entidad federativa. Sinaloa divulgó el logo “Transparencia Sinaloa” que mostraba el logo de gobierno de ser un gobierno transparente.

logros de gobierno de la administración estatal (40 puntos), lo que debió haber sido suspendido por dicha entidad federativa, y al no haberlo hecho violentó las disposiciones del INE y pudo haber influido inequitativamente en la contienda electoral.

En la siguiente gráfica se muestra cuáles fueron los estados que cumplieron al 100% con las obligaciones en materia de suspensión de propaganda gubernamental en sus sitios de internet y a su vez con las de acceso a la información pública:

ESTADOS CON 100% DE CALIFICACIÓN



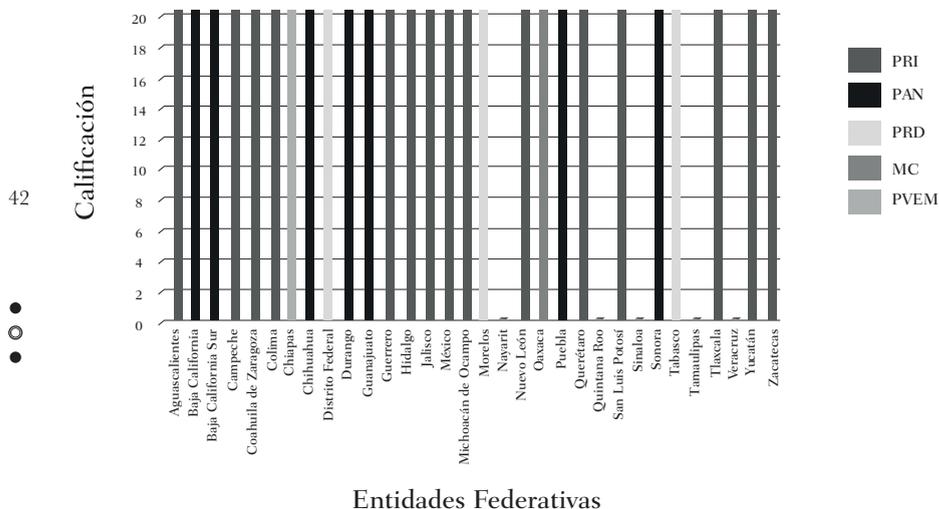
Entidades Federativas

FUENTE: elaboración propia.

Se observa que 21 estados obtuvieron la calificación máxima de 100 puntos: 14 gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 1 del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), 4 del Partido Acción Nacional (PAN) y 2 del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Ahora bien, en cada categoría los resultados fueron los siguientes:

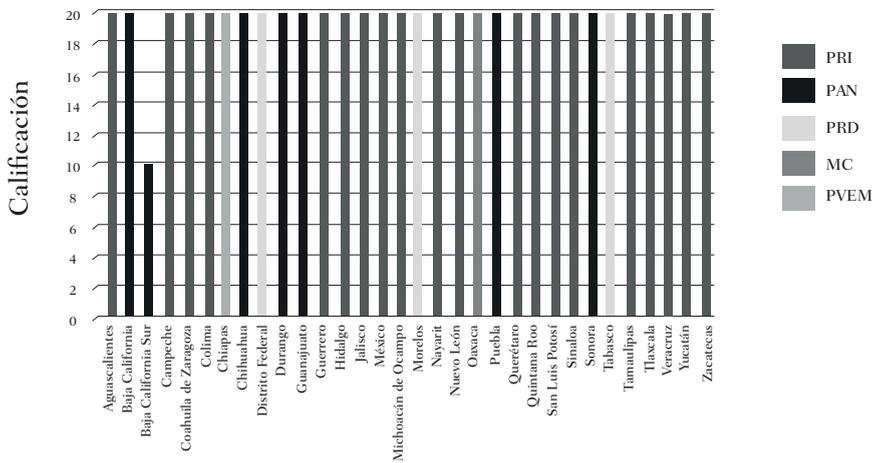
ADALBERTO GUEVARA MONTEMAYOR

PÁGINA PRINCIPAL²



Entidades Federativas

PORTAL DE TRANSPARENCIA³



Entidades Federativas

² Todos los estados obtuvieron la más alta calificación, excepto los de gobierno priísta (Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz) a quienes les fueron restados los 20 puntos de esta categoría por difundir logos que identifican a una administración “Nos Mueve La Paz” (Nayarit y Tamaulipas) y “Hecho En Quintana Roo” (Quintana Roo), “Transparencia Sinaloa” (Sinaloa).

³ Todos los ejecutivos estatales alcanzaron la máxima puntuación, con excepción de Baja California Sur con gobierno perredista, cuyo apartado de acceso a la información fue de difícil acceso (más de cuatro clicks).

En las categorías de “trámites” y “servicios” todas las entidades federativas obtuvieron los 20 puntos de cada una. En la última categoría, “difusión de logros de gobierno”, las entidades que la mantuvieron durante la campaña electoral, en contravención al marco normativo ya referido, fueron: Distrito Federal (PRD),⁴ Guanajuato (PAN),⁵ Oaxaca (Movimiento Ciudadano)⁶ y Veracruz (PRI).⁷

La omisión de retirar la difusión de los logros de gobierno en que incurrieron estas entidades federativas y el Distrito Federal resulta grave porque demuestra la falta de poder coercitivo del INE y pudo ocasionar inequidad y falta de imparcialidad en la contienda en las elecciones de dichas comunidades.

43



VI. REFLEXIONES FINALES

La propaganda gubernamental o publicidad oficial no es dañina ni ilegal por sí misma; debe ser producida en observancia a los parámetros constitucionales y legales descritos a lo largo de este trabajo, es decir, en atención a los fines legítimos y sin sobrepasar los límites que la propia Constitución y legislación secundaria establecen. Bajo este entendido, si la propaganda o publicidad no cumplen con dichos propósitos o sobrepasan esos límites, estaremos en presencia de una comunicación fuera del marco de la ley.

El propósito de la suspensión de la propaganda gubernamental es garantizar las condiciones de equidad e imparcialidad en la contienda electoral, pues la decisión del elector no debe estar contaminada por producciones mediáticas ni estar sustentada únicamente en los elementos que aporta la mercadotecnia política. Los ciudadanos deben contar con el poder de analizar debidamente a los gobiernos surgidos de las diferentes fuerzas políticas para razonar ampliamente su voto. Dicho en otras palabras, el electorado tiene el derecho a acceder a la información oportuna y suficiente para observar cómo se han conducido los gobiernos y así poder emitir su sufragio con mayor conocimiento.

El papel que juegan en las elecciones los ejecutivos estatales es relevante. Si bien están impedidos para actuar directamente a favor de un candidato o partido, no se debe pasar por alto que las acciones que llevan

⁴ Logros en obra pública.

⁵ Cifras de agricultura mostradas como logro.

⁶ Cifras de educación mostradas como logro.

⁷ Logros en obra pública.

ADALBERTO GUEVARA MONTEMAYOR

a cabo tienen un impacto trascendente en la mente del electorado y en el desempeño de los aspirantes a un cargo, las obras y programas que realizan fácilmente pueden capitalizarse indebidamente a través de la propaganda gubernamental.

44 Por ello, para que todos los actores compitan en condiciones de equidad se debe propiciar la imparcialidad en el uso de los recursos públicos a través de, entre otras cosas, la suspensión de la propaganda gubernamental. El derecho de acceso a la información y la suspensión de propaganda gubernamental deben coexistir en el marco de la competencia electoral, pues ambas figuras son complementarias en un sistema democrático. La primera sirve como escaparate, objetivo de la actuación pública, y la segunda cumple el propósito de evitar la manipulación del electorado. Ambas propician la emisión de un voto razonado, ausente de influencias ilegítimas externas.

VII. BIBLIOGRAFÍA

CARPIZO, Jorge y VILLANUEVA, Ernesto, 2001, “El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México”, *Derechos Humanos. Memorias del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 64.

FUNДАР CENTRO DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN, A.C., 2015 (octubre), “Exige mejor presupuesto, límites al gasto excesivo en publicidad oficial”, México, <http://curul501.org/limites-al-gasto-excesivo-en-publicidad-oficial/#detalle>, octubre de 2015.

FUNДАР CENTRO DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN, A.C., y ARTICLE 19, OFICINA PARA MÉXICO Y CENTROAMÉRICA, 2014 (abril), *Índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas 2013*, México, http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/Informe_PublicidadOficial2013.pdf, abril de 2014.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, 2014, *Glosario electoral*, México, <http://norma.ine.mx/es/web/normateca/glosario-electoral#c>.

ISENSEE RIMASA, Carlos y MUÑOZ SEVERINO, Jorge, 2013, “El derecho (fundamental) de acceso a la información pública como principio (de transparencia). Concepto, bloque constitucional y test de proporcionalidad”, *Derecho y Justicia*, Chile, núm. 3.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, 2009, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Estados Unidos de Norteamérica.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, 2009, *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*, Estados Unidos de Norteamérica.

45

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2013, “*Propaganda gubernamental y elecciones*”, *Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral*, núm. 54.

