

Regular el gasto en comunicación social: la llave que nadie quiere cerrar

JOSÉ BERNARDO MASINI AGUILERA

ANTECEDENTES FEDERALES

El gasto en comunicación social y su urgente regulación han sido temas recurrentes en los corrillos políticos de los últimos años en todos los niveles e instancias de la administración pública. El adagio de que gobernar es comunicar se ha prestado históricamente a la interpretación que mejor ha convenido a partidos y personajes en general, pero ha tenido una constante: el flujo de dinero público hacia las arcas de los medios de comunicación o de empresas creadoras de contenidos audiovisuales o digitales. En la mayoría de los casos esta inercia ha incrementado los montos erogados sin que haya manera rigurosa o verosímil de comprobar su efectividad.

Las indagaciones del centro de análisis e investigación Fundar estiman que el gasto del gobierno de Enrique Peña Nieto (2012–2018) en este rubro rebasó la cota de 60 mil millones de pesos (mdp) a lo largo de su sexenio (Tourliere, 2018). La cifra es prácticamente el triple de los más de 21 mil mdp que gastó Felipe Calderón (2006–2012), quien a su vez gastó más del doble de los 10 mil mdp erogados en el sexenio de Vicente Fox (2000–2006). La espiral inflacionaria de este fenómeno tiene correlatos proporcionales en casi todos los estados del país, así como en sus respectivos

municipios. El saldo sugiere un claro ganador —los dueños de los medios privados—; un claro perdedor —los contribuyentes— y un perdedor más que no se atreve a reconocerlo y a revertir esta práctica: la clase política que siente la necesidad de apuntalar su imagen pública a partir de una “sana” relación con los medios de comunicación construida a base de la entrega de millones de pesos. Este doloso intercambio en los últimos años no ha favorecido una percepción benévola de los personajes políticos de parte de la opinión pública, ni mucho menos ha evitado la alternancia en el poder. Tanto en la Presidencia de la República como en la gubernatura de Jalisco se han sucedido en los últimos tres sexenios tres fuerzas políticas distintas.

Frente a este escenario no han faltado voces que han exigido regulación y sobriedad. Organizaciones de la sociedad civil, académicos, periodistas y organismos internacionales que evalúan la eficacia de la función pública han señalado la necesidad de establecer toques, pero también indicadores de eficiencia y control para determinar las proporciones adecuadas en la materia. Si bien algunos especialistas han sugerido de plano eliminar las erogaciones hacia los medios en el entendido de que las oficinas de comunicación social pueden y deben crear estrategias orgánicas de comunicación basadas, por ejemplo, en el ágora digital, la mayoría considera que sí se justifica la compra de algunos espacios en medios tradicionales. Sin embargo, también apuntan que este gasto debe ser más austero y aplicado con criterios más racionales.

Esta discusión fue una de las consecuencias naturales de la reforma en materia de telecomunicaciones hecha entre 2013 y 2014, que dio lugar a una reforma constitucional y

a la aprobación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. El reclamo ciudadano de ese entonces señaló al gasto en comunicación social como una de las asignaturas pendientes de la coyuntura. La presión sobre la clase política se materializó en la aprobación de la Ley General de Comunicación Social, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo de 2018. Este ordenamiento legal, sin embargo, no sostuvo el espíritu de las causas que le dieron origen, antes bien pareció una simulación en el marco del proceso electoral que corría simultáneamente. Los términos en que fue aprobada la hacían contradictoria y torpe: un galimatías legal que no impediría que continuara el derroche. Por ello los miembros de la sociedad civil interesados en el tema la apodaron “Ley Chayote”, pues por la vía de los hechos prolongaba la existencia del “chayote”, término coloquial para referirse a los sobornos o estímulos en especie que una dependencia pública hace llegar a los periodistas o a los medios que les dan cobertura, con el afán de hacerse de valoraciones positivas sobre su trabajo.

Ahora bien, por tratarse de una ley general había consecuencias insoslayables para los estados de la república. A diferencia de una ley federal, que regula solamente cuanto corresponde al ámbito nacional, las leyes generales tienen repercusiones de aplicación y normatividad en los ámbitos locales. Por ello Jalisco, al igual que el resto de los estados, recibió la encomienda de elaborar una legislación propia. El transitorio Tercero de la referida ley estableció un plazo de 90 días para que los estados asumieran la tarea y contaran con una normativa que entrara en vigor el 1 de enero de 2019.

CADA QUIEN SU INICIATIVA

Ese es el marco en el que algunas fuerzas políticas representadas en la LXI Legislatura del Congreso de Jalisco (2015-2018) impulsaron sus respectivas iniciativas. Durante junio se hizo pública la existencia de cuatro proyectos: uno del Partido Revolucionario Institucional (PRI); uno del Partido de la Revolución Democrática (PRD); uno del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), y uno del diputado independiente Pablo Torres Guízar, quien durante la coyuntura electoral fungió como suplente de José Pedro Kumamoto Aguilar. Esta última iniciativa se había elaborado en diálogo con el Capítulo Jalisco de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi Jalisco), con base en experiencias previas en estados como Chihuahua y después de consultar a organizaciones especializadas como Fundar y Artículo 19.

Las generalidades de cada una de las iniciativas trascendieron en la prensa en los días sucesivos. La tarea no se limitaba a regular el gasto, sino a dar un marco general que permitiera institucionalizar las labores de comunicación social que involucraban a las dependencias públicas de Jalisco. Ello hacía necesarias acciones como la creación de un consejo consultivo estatal que revisara el cumplimiento de la ley que se aprobara; la creación de un padrón estatal de medios, y la obligatoriedad para los medios de contar con un defensor de sus audiencias o de sus lectores, en consonancia con lo que dispone la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, entre otros aspectos. Los especialistas aportaron sus impresiones sobre cada proyecto en los días sucesivos. En ese sentido es importante señalar que algunos representantes del gremio

periodístico reclamaron a todos los involucrados por no haberlos consultado de manera directa antes de elaborar sus propuestas.

Luego de la jornada electoral del 1 de julio Pedro Kumamoto retomó su escaño en el Congreso. Por ello correspondió a él, en compañía de representantes de Amedi Jalisco, presentar la iniciativa de decreto que crearía la Ley de Comunicación Social y Publicidad Oficial del Estado de Jalisco y sus Municipios el 8 de agosto de 2018. Ese mismo día trascendió la existencia de una quinta propuesta elaborada por la bancada del Partido Acción Nacional (PAN), aunque trascendió también que esta se fusionaría con las referidas del PRI, el PRD y el PVEM para integrar un solo documento que haría contrapeso a la iniciativa del diputado Kumamoto. Este proyecto conjunto fue presentado formalmente el 15 de agosto como un acuerdo de la Comisión de Puntos Constitucionales que proponía la creación de la Ley de Comunicación Social del Estado de Jalisco. Dos preguntas saltaron entonces entre los interesados en el tema. La primera era por la postura del partido Movimiento Ciudadano (MC), toda vez que se trataba de la bancada más numerosa del Congreso y no se había pronunciado. La segunda era cuándo y cómo se llevaría a cabo la discusión en el pleno, pues los partidos tenían condiciones para aplicar un madrugete y eventualmente aprobar la iniciativa colegiada, desestimando la del diputado independiente.

Los términos de cada una de las propuestas daban luz sobre el rigor de su respectiva elaboración y su fundamentación. La que integró el equipo de Pablo Torres/Pedro Kumamoto partía de los diagnósticos federales en la materia y aterrizaba en la realidad local. Reconocía las bondades de la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado

de Jalisco, aprobada en 2014, cuyo artículo 13 establecía algunos lineamientos para regular el gasto en comunicación social de los ahí mencionados como sujetos obligados. Pero no establecía mecanismos de aplicación o evaluación ni sanciones para quien rebasara los topes propuestos. También en su exposición de motivos hacía un recuento de la espiral inflacionaria del gasto tan solo en los años correspondientes a la administración de Jorge Aristóteles Sandoval Díaz como gobernador de Jalisco. Entre abril de 2013 y junio de 2018 el gobierno del estado había erogado ya 1,107 mdp en la materia, según los datos proporcionados por la propia Secretaría de Administración, Planeación y Finanzas (Sepaf).¹

Los montos asignados y gastados cada año superaban al del inmediato anterior, con excepción del correspondiente a 2016. Luego de los resultados adversos para el PRI en el proceso electoral de 2015, Sandoval Díaz llamó a un ejercicio de autocrítica que se materializó en algunos ajustes en su proyecto de gobierno. Uno de ellos fue la ligera reducción de este rubro, que pasó de 211 mdp erogados en 2015 a 181 mdp en 2016. Si bien no se trató de un recorte significativo —fue del orden de 14%— se asentó el hecho de que el gobierno podía resolver sus necesidades comunicativas con menos dinero del que se adjudicaba anualmente.

Por su parte, la iniciativa suscrita por los cuatro partidos referidos arriba integró su exposición de motivos en lógica de palimpsesto. Se limitó a concatenar la transcripción de las cuatro exposiciones individuales de sus documentos

1. Cfr. Congreso de Jalisco, 2018a, p.6.

originales, sin algún tipo de ilación o estructura argumentativa que las encauzara como una propuesta construida de manera colegiada. De hecho 33 de las 43 páginas de la iniciativa corresponden a ese “*copy-paste*” apenas articulado con frases sueltas que presentan cada uno de los fragmentos. En cuanto a los motivos de cada fracción parlamentaria, el PRI y el PVEM se limitaron a señalar la necesidad de atender el ya mencionado artículo Tercero transitorio de la Ley General de Comunicación Social. El texto del PAN presentó una estructura más acorde con lo que se espera de una exposición de motivos: colocó un estado de la cuestión con datos pertinentes tanto en el plano local como en el nacional. También proporcionó un diagnóstico bien sustentado de la espiral inflacionaria del gasto en comunicación social del estado de Jalisco en el sexenio que corría, en un espíritu similar a la iniciativa de Pablo Torres/Pedro Kumamoto. Por su parte, el texto presentado por el PRD llamó la atención por sus términos, más apegados a la lógica de un proyecto de investigación académica que a la de una iniciativa de ley. El documento contiene apartados como objeto, marco teórico, metodología, marco jurídico internacional, contexto y problemática nacional, problemática estatal, propuesta y posibles repercusiones.² En todo caso se hizo evidente la diversidad en la lógica de construcción de cada una de las propuestas que se habían unificado.

2. Cfr. Congreso de Jalisco, 2018b.

COINCIDENCIAS Y DISCREPANCIAS ENTRE LAS INICIATIVAS

Como se señaló antes, la tarea de regular la comunicación social en Jalisco derivó de la aprobación de una ley general que, por serlo, estableció un piso y un horizonte referencial que debía replicarse en sus correlatos estatales. Por esa razón, independientemente del espíritu, el rigor o los intereses que guardara cada uno de los dos proyectos presentados, es posible reconocer algunas coincidencias en sus contenidos. La primera de ellas, por elemental que parezca, es aludir en sendas exposiciones de motivos a los artículos transitorios de la denominada “Ley Chayote”. A su vez, en ambos documentos se colocaron datos sobre estudios que evaluaron el gasto en comunicación social de los gobiernos estatal y federal. Uno y otro suscriben la necesidad de establecer mecanismos de austeridad en la materia, aunque la manera de lograrlo se propone mediante recursos diferentes. En ese sentido coinciden en establecer un tope a lo que las instancias públicas jaliscienses podrán erogar en publicidad y medios, si bien la iniciativa de los partidos lo hace de manera ambigua.

La necesidad de crear un consejo consultivo reconocido como interlocutor institucional es otro rasgo compartido en las dos iniciativas. También lo es la restricción de difundir los nombres, las imágenes, las voces o los símbolos que aludan a funcionarios o a sus partidos políticos durante las campañas electorales locales o federales. Se trata, dicho sea de paso, de una de las consonancias más relevantes con las leyes generales en materia de función pública, comunicación social y procesos electorales. En ese mismo sentido las propuestas reproducen el lineamiento federal que limi-

ta la difusión de actividades y “logros” característica de los informes de gobierno. Estas campañas de comunicación deberán limitarse a cinco días previos y cinco días posteriores a la rendición del informe del titular del Ejecutivo, sea estatal o municipal.

En cuanto a las carencias comunes, una que conviene señalar es la falta de la prohibición explícita de la publicidad engañosa o encubierta. Si bien puede argumentarse que la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión cubre este aspecto, habría sido idóneo un refuerzo normativo local. Una última coincidencia corresponde a las previsiones que deben tomar o considerar los entes públicos en materia de comunicación en situaciones de emergencia. La colaboración con los medios privados y la cautela en el flujo de información que evite situaciones de pánico innecesario están planteadas en términos muy similares en ambos documentos.

Por otro lado, algunos componentes de la iniciativa presentada por Pablo Torres/Pedro Kumamoto no solo la distinguen de su contraparte, sino que a juicio de quien esto escribe la convierten en la propuesta mejor delineada en el mapa nacional en materia de regulación del gasto en comunicación social. La primera aportación significativa tiene que ver con el tope explícito que se consigna para ello, que anualmente correspondería a 0.1% del total del presupuesto estatal. De esa manera, si el presupuesto global del estado de Jalisco en 2019 ascendió a 116,946 mdp (Rivas Uribe, 2018), el gobierno estatal no podría gastar más de 116.94 mdp en publicidad. En cuanto a lo que un titular de Poder Ejecutivo podría gastar en comunicación relacionada con su informe anual de gobierno, propuso

como tope 5% del total del presupuesto anual en comunicación social del municipio o de todo el estado.

A su vez la iniciativa planteó requisitos para los medios de comunicación que pretendan ser contratados por entes gubernamentales. Entre ellos se cuenta el registro en un padrón estatal de medios, cosa que también contempla la propuesta de los partidos, con la diferencia de que este documento incluye el registro de empresas que administran publicidad en la vía pública (espectaculares, mamparas, anuncios en puentes peatonales, etc.). Estos medios también tendrían que contar con un código de ética; una defensoría de sus audiencias o de sus lectores, y mecanismos para garantizar el derecho de réplica. Las oficinas de comunicación social habrían estado obligadas a justificar su pauta de contratación de espacios publicitarios, y en ella deberían dar prioridad a los medios públicos y los comunitarios por encima de las concesiones comerciales.

Otro de los elementos que llamaron la atención en el documento presentado por la diputación independiente fue la exigencia a los medios de invertir el equivalente a 20% de sus ingresos por concepto de publicidad gubernamental en la capacitación de sus empleados. Se trató de una medida que intenta profesionalizar y dar certidumbre al oficio periodístico local, en el entendido de que el gremio padece una consabida marginación salarial y dispone de pocas oportunidades de actualizarse sin menoscabo de sus tiempos de trabajo. Junto a esta disposición se propuso el candado con el cual las empresas que no tuvieran a sus periodistas inscritos en un sistema de seguridad social no podrían ser contratistas del gobierno. Si bien se reconoció el espíritu de la medida, también se señaló la posibilidad de que esta excediera el ámbito de aplicación de la ley

propuesta al abordar aspectos relacionados con la Ley Federal del Trabajo.

Por su parte, la iniciativa presentada por los partidos incluyó una bondad nada desdeñable: la prohibición para las instancias públicas de convenir el pago de créditos fiscales a través de la prestación de servicios de publicidad o similares. Por lo demás, el resto del documento se planteó en términos ambiguos, o bien con omisiones significativas. Entre estas se encuentra el hecho de no señalar como sujetos obligados en materia de transparencia a las entidades privadas que reciban partidas de publicidad oficial. Tampoco plantea una definición precisa de lo que ha de entenderse por propaganda electoral, e incluso renuncia a regularla por considerarla materia de otras normativas. Esta “trasferencia de atribuciones”, por la que se justifica la no-regulación de aspectos de la comunicación social en atención a lo que dispongan otras normas vigentes, es trasversal en todo el documento.

Otras ambigüedades se encontraron al aludir al padrón de medios, del que no queda claro si Jalisco replica el padrón federal o si ha de constituir uno propio. Nada se menciona sobre su eventual funcionamiento ni sobre la instancia que habría de administrarlo. Tampoco es afortunado el verbo “procurar” donde se menciona que simplemente se procurará difundir mensajes en lenguas indígenas en el seno de este tipo de comunidades. Tal formulación no permite evaluar ni mucho menos sancionar eventuales omisiones al respecto.

Algo que llama particularmente la atención es la formulación por la que el informe de gobierno de un titular de Poder Ejecutivo “no sea considerado comunicación social” (cfr. artículo 11 de la iniciativa). Se trata de un contrasenti-

do de proporciones considerables, pues los informes son por antonomasia y por oficio los ejercicios de rendición de cuentas más elementales en la función pública.

Por otro lado, si bien se considera la creación de un consejo consultivo, los términos del artículo 26 lo colocan como un mero “asesor de las autoridades”, lo que resta significativamente su capacidad de incidencia. Además, el artículo 27 propone que el presidente de este órgano colegiado sea el representante de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT). Esto de entrada implica dos situaciones anómalas: la primera es el hecho de que el organismo aludido sea la CIRT —que es de orden nacional— y no la Rato (Radiodifusoras y Televisoras de Occidente), que aglutina a los dueños de los medios regionales. La segunda situación implica que esta cámara, al representar a concesionarios comerciales, sería juez y parte en la discusión sobre la idoneidad de la repartición del gasto. Esto daría lugar a un conflicto de intereses que los partidos ignoraron... o no. De hecho, ese mismo artículo 27 establece que el consejo consultivo podría consultar a especialistas (académicos, periodistas o activistas del derecho a la información), pero solo si su presidente —un empresario— así lo dispusiera. Para colmo de males, los términos del artículo 29 no hacen vinculantes las recomendaciones que eventualmente elabore este organismo.

Sin embargo, el mayor extrañamiento que suscita la iniciativa presentada por los partidos estriba en que en ningún momento se explicita un tope para el gasto que podrán ejercer en comunicación social las instancias públicas. Lejos de ello, el documento se limita a referir la Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Jalisco y sus Municipios, cuyos contenidos aluden tangencialmente a

la materia, pero sin ahondar en las especificidades que demanda.

De lo anterior se puede concluir que la historia de esta discusión en el Congreso de Jalisco a mediados de 2018 es muestra de una lucha de intereses en la que la mayoría de los personajes involucrados prefiere mantener el *status quo*. Al respecto es significativa la extraña concordancia de tantos partidos al unificar sus iniciativas en una propuesta que, sometida al análisis, más bien deja las cosas como han funcionado históricamente. El esfuerzo de la diputación de Pablo Torres/Pedro Kumamoto por dotar a Jalisco de una ley de avanzada logró ser neutralizado por quienes no quieren cerrar la llave a los jugosos contratos de la publicidad oficial. Por lo pronto Jalisco incumplió el plazo prescrito en el transitorio de la ley general y, al menos hasta abril de 2019, seguía sin contar con una norma en la materia.

REFERENCIAS

- Congreso de Jalisco (2018a, 8 de agosto). *Iniciativa de decreto que crea la Ley de Comunicación Social y Publicidad Oficial del Estado de Jalisco y sus Municipios*.
- Congreso de Jalisco (2018b, 15 de agosto). *Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos del Congreso de Jalisco, que desahoga las iniciativas de creación de la Ley de Comunicación Social del Estado de Jalisco*. INFOLEJ 5639/LXI, 5742/LXI, 5886/LXI, 5888/LXI
- Rivas Uribe, R. (2018). El Congreso de Jalisco aprueba presupuesto de egresos 2019. *El Informador*, 15 de diciembre de 2018. Recuperado de <https://www.in->

formador.mx/jalisco/El-Congreso-de-Jalisco-aprueba-presupuesto-de-egresos-2019-20181215-0114.html

Tourliere, M. (2018, 12 de septiembre). El gobierno de Peña deja un aparato de comunicación social obeso y opaco. *Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/550587/el-gobierno-de-pena-deja-un-aparato-de-comunicacion-social-obeso-y-opaco>