

## *Clase política y medios: explorando el fenómeno de la publicidad política encubierta en México*

### *Political Class and Media: Exploring Covert Political Advertising in Mexico*

Rocío Araceli Galarza Molina\*

Recibido el 19 de julio de 2013

Aceptado el 14 de noviembre de 2013

#### RESUMEN

Este trabajo presenta los resultados de una investigación cualitativa que explora el fenómeno de la promoción publicitaria de los políticos de carrera en contenidos televisivos no comerciales, la cual tuvo un auge a partir de la reforma electoral de los años 2007-2008. A partir de entonces se prohibió la compraventa de espacios en medios electrónicos para la promoción político-electoral, así como la aparición de funcionarios públicos en la publicidad oficial. Por medio de entrevistas a profundidad se recopiló información que, codificada con base en el modelo de la teoría fundamentada de Strauss y Corbin, permitió comprobar la existencia de publicidad política encubierta, así como esbozar una definición de la misma y determinar sus características, causas y consecuencias. De esta forma se concluye que, pese al cambio legal con el que se intentó introducir un nuevo modelo de

#### ABSTRACT

This work presents the results of a qualitative research that explores the phenomenon of political publicity on noncommercial television content, which has been growing since the electoral reform of 2007-2008. Since then, the acquisition of airtime for electoral advertising purposes, as well as the appearance of public officials on government advertising has been prohibited. The information was gathered through 'in depth' interviews, and analyzed through Strauss and Corbin grounded theory model, which allowed confirmation of the existence of covert political publicity, as well as to provide a definition of this concept and determine its causes, characteristics, and consequences. It was concluded that, despite the legal modification aiming to guarantee a more equitable political communication model and the eradication of airtime commercialization for electoral campaigning, this was not achieved

---

\* Licenciada en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey; Maestra en Análisis Político y Medios de Información por la EGAP Gobierno y Política Pública del Tecnológico de Monterrey. Actualmente realiza el doctorado en Comunicación con especialidad en Comunicación Política en la Universidad de Missouri, (Estados Unidos de América). Sus líneas de investigación son: comunicación política, procesos electorales, medios de información. Entre sus últimas publicaciones destacan: "La plaza pública virtual en construcción: retos y oportunidades de las TICs en la política" (2013); "Conexión entre medios de información y preferencias electorales" (2012); "Y las fuerzas armadas se maquillan" (2011). Correo electrónico: rg8w8@mail.missouri.edu

comunicación política más equitativo y erradicar la venta de espacios en televisión para publicidad política, esto no fue posible dadas las condiciones estructurales del sistema político mexicano y la relación existente entre medios y gobierno, misma que impacta sobre la comunicación política a la vez que rebasa la cuestión electoral y su marco regulatorio.

**Palabras clave:** comunicación política; campañas electorales; elecciones; México; publicidad encubierta.

due to structural conditions of the political system in Mexico and the relation between media and government, which impacts political communication, and extends beyond the electoral issue and its regulatory framework.

**Keywords:** political communications; political campaigns; Mexican elections; covert publicity.

## Introducción

La relación cada vez más estrecha entre medios de comunicación y política ha sido una de las preocupaciones constantes de los estudiosos de la comunicación política en las últimas décadas. El consenso entre quienes estudian este campo sostiene que la vinculación entre políticos y medios es cada vez más cercana, pues son estos últimos los encargados de sistematizar los flujos de información entre gobierno y ciudadanía. “Los medios de comunicación, como productores de información, son reconocidos como un actor fundamental en la producción, diseminación e influencia de la comunicación política” (Ansolabehere e Iyengar, citados en Juárez, 2009: 84).

En México, las elecciones presidenciales del 2000, 2006 y 2012 se han caracterizado por el impacto derivado de esta relación. De manera particular, el proceso electoral del año 2006 se destacó por las irregularidades evidenciadas en el uso de los medios, de las cuales fue partícipe el propio presidente Vicente Fox, así como grupos empresariales que llevaron a cabo una campaña mediática negativa contra uno de los candidatos presidenciales.

Los cuestionados resultados de la elección, así como el descontento ciudadano posterior, propiciaron la puesta en marcha de una reforma electoral en el año 2008 para modificar la forma de acceso de los políticos a los espacios publicitarios en radio y televisión. No obstante, estas modificaciones no se tradujeron en una menor influencia de los medios en el proceso electoral presidencial de 2012. En primer lugar, no se eliminó el modelo de comunicación política basado en *spots*. Además, como nunca antes, se escuchó el reclamo por una efectiva democratización de los medios ante la idea de la opinión pública sobre el abierto impulso brindado por las televisoras a uno de los candidatos a la Presidencia. Entre el múltiple y masivo descontento ciudadano destaca el caso del movimiento #Yosoy132, declarado crítico

y opositor del entonces candidato Peña Nieto. Intervenciones varias en el espacio público y en las redes, acciones artísticas y culturales, manifestaciones masivas –entre otras tantas actividades– fueron impulsadas por el movimiento con el objetivo de exigir transparencia mediática y acabar con los sesgos informativos.<sup>1</sup>

Los cambios regulatorios que prohibieron a los partidos políticos y a terceros la contratación de tiempo aire en medios electrónicos para difundir mensajes de promoción electoral, no detuvieron la presencia de figuras políticas en radio y sobre todo en televisión, si bien ésta se ha dado en formatos distintos, de manera independiente de los bloques comerciales y más bien dentro de la programación.

Así, la publicidad política encubierta ha surgido de manera creciente en medios electrónicos mexicanos: apariciones o menciones en bloques con fines publicitarios que deliberadamente aparentan ser parte del contenido de programas noticiosos o de entretenimiento. Esta publicidad política ha sido causa de quejas ante los órganos electorales de forma ascendente, pues los candidatos a puestos de elección popular y los funcionarios públicos han recurrido cada vez más a esta forma de promoción, pero aún no se han aplicado sanciones suficientes que desincentiven estas prácticas. Asimismo, las investigaciones académicas que existen alrededor de esta forma de promoción son escasas y los apuntes o señalamientos que sobre este fenómeno hacen los estudiosos del tema, periodistas o las mismas autoridades, aún son dispersos o inconexos.

Es por ello que el objetivo de la investigación que se presenta en este artículo es explorar el fenómeno de la publicidad política encubierta en México a partir de su relación con el modelo de comunicación política que existe en el país. ¿Qué condiciones del sistema político mexicano permiten que se desarrolle el fenómeno de la publicidad política encubierta en México y cuáles son sus principales características? Para responder a esta pregunta nos centramos en la comprensión y percepción de los actores relacionados directamente con el tema con un enfoque cualitativo desde la teoría fundamentada.

El hecho de que la publicidad encubierta no esté definida y declarada abiertamente como tal, genera dificultades puntuales en la transparencia del proceso electoral y del proceso democrático en general. En primer lugar, conduce a una negociación velada entre televisoras y políticos para que su transmisión suceda de manera oculta, lo que impide conocer a ciencia cierta los recursos que se destinan a la compra de estos espacios, a la vez que dificulta una adecuada rendición de cuentas por parte del órgano electoral.

Adicionalmente, el que no exista claridad respecto a la naturaleza de la información que se presenta puede resultar confuso para la audiencia/electorado, pues no hay un reconocimiento patente de que la información ofrecida tiene un carácter publicitario.

---

<sup>1</sup> Conforme el movimiento se consolidó, las demandas que realizaron en sus protestas comenzaron a ser dirigidas específicamente hacia los medios, incluso trasladando sus manifestaciones frente a las instalaciones de TELEvisa (Ver: Gómez y Morales, 2012). El 26 de mayo de 2012, el grupo estudiantil #Yosoy132 se declaró en contra de lo que consideró un intento de imponer al candidato priista a la Presidencia. Véase: Reforma (2012a).

El estudio del fenómeno se hace necesario porque debe prestarse atención a una situación que puede afectar la equidad de los procesos electorales, a partir de la total opacidad que los caracteriza, limitando de este modo la posibilidad de que se castigue su uso. En especial, se evidencia la relevancia de su esclarecimiento, pues si bien el fenómeno de la publicidad encubierta ya existía, se ha agudizado en los últimos cuatro años y amenaza con llegar a convertirse en parte fundamental de las campañas políticas, de los propios comicios y, por ende, de la vida política mexicana y su relación con el ciudadano/elector.

### *Revisión teórica*

“Mediocracia”, “americanización de las campañas electorales”, “malestar” y hasta “vedetismo de los medios”, son algunos de los términos usados para referirse al fenómeno en el que medios de información y política se relacionan de tal forma que ya no se concibe a la segunda sin los primeros. Todos estos conceptos se encuentran dentro del área de la comunicación política.

Por un lado, algunos autores apuntan a que esto genera una democracia centrada en los medios (Swanson, 1995; Esser y D’Angelo, 2006); otros concentran su atención en el malestar mediático que este vínculo provoca (Robinson, Putnam, Gentzkow y Milner, en Meilán, 2010). Para Sartori, la incidencia del video en los modos de hacer política –a la cual llamó videopolítica– significó la reducción del poder de los partidos como maquinarias organizativas, y un mayor apego por parte de los políticos a los acontecimientos mediáticos que a los acontecimientos genuinos en una sociedad (Sartori: 2001:140). Por otra parte, algunos teóricos reivindican la emergencia de otra dimensión de la política, señalando que la comunicación no ha ‘digerido’ a la política, sino que “es más bien la política lo que en la actualidad se representa en un estilo comunicacional” (Wolton, 1998a: 31). Otra línea teórica argumenta que no es la comunicación la culpable del desencanto por la política, sino las propias características de los sistemas políticos contemporáneos (Norris, 2003).

Meadow define a la comunicación política como el intercambio de símbolos o mensajes que, con un significativo alcance, han sido compartidos por, o tienen consecuencias para el funcionamiento del sistema político (Meadow, 1980: 4). En ese mismo sentido, Fagen asegura que “una actividad comunicacional se considera política en virtud de las consecuencias actuales y potenciales que ésta tiene para el funcionamiento del sistema político” (citado en Ochoa, 2001: 4).

Ambos autores coinciden en mencionar la relevancia que tiene la comunicación política dentro del sistema político. En un orden de ideas similar, Wolton también aporta una definición del concepto desde una perspectiva sistémica; establece que la comunicación política es “el espacio en que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que

tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política, y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos” (Wolton, 1998a: 31).

Además, en su texto *Los medios, eslabón débil de la comunicación política*, Wolton sostiene que hay factores estructurales (legitimidad de su discurso, relación con la realidad política y su concepción de la comunicación) que influyen en el acomodo de los tres actores, uno respecto a los otros. “Pese a las apariencias, lo que anima esas relaciones es el diálogo de sordos y la competencia más que la cooperación” (Wolton, 1998b: 186). Es así como según el contexto, el modelo de comunicación política que resulte será variable para cada país.

Ahora bien, Diamond y Morlino aseguran que para que una democracia moderna funcione de manera competitiva resulta vital la distribución justa de los recursos políticos, entre ellos –muy particularmente en esta época– el acceso a los medios de información (2004: 15). Es decir, se requiere que los mensajes que llegan al público a través de los medios provengan de fuentes diversas y plurales, y a su vez, que esta pluralidad se refleje también en la propiedad de los mismos; todo ello para que la información que se difunda pueda servir al ciudadano para evaluar y decidir sobre los procesos políticos. Los medios deben estar comprometidos con su rol en este aspecto. Uno de los momentos en política donde la importancia de todo lo anterior se hace más evidente es durante los procesos electorales.

Sin la protección extensiva y la facilitación de derechos políticos y cívicos muchos ciudadanos no podrán tener la capacidad de participar en el proceso político, tanto en la arena electoral como fuera de ella (...). Esto requiere no sólo la prevención del fraude electoral y de la violencia e intimidación contra los votantes, sino la prevención de la denigración de derechos electorales de forma más sutil, incluyendo el derecho a (alguna medida de) igualdad en el acceso al financiamiento político y a los medios masivos de comunicación (Diamond y Morlino: 2004: 30-31).

### *Contexto en México*

A partir del rol asumido por los medios masivos de comunicación en la elección nacional del año 2006, ésta se convirtió en un hito en el sentido que venimos analizando. Con la estrategia de mercadotecnia política probada con éxito por Vicente Fox seis años antes, la campaña de 2006 se caracterizó por la sobreexplotación de esta fórmula. Empero, este proceso se destacó también por un sinnúmero de irregularidades en el uso de los medios electrónicos y la ausencia de medidas de control por parte de las autoridades electorales. Todo ello, pese a que el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) reconoció su impacto en los resultados. La compra de espacios publicitarios en los medios por parte de privados para difundir la campaña de “El Peligro para México”

en contra del perredista Andrés Manuel López Obrador; las declaraciones del Presidente Fox en torno al proceso electoral, e incluso la promoción a favor del panista Felipe Calderón en una telenovela de TELEVISIÓN, fueron algunas de las anomalías que se suscitaron en ese período. La polarización, el encono y la sensación de inequidad que estos episodios dejaron en la opinión pública, aunados a unos resultados sumamente cerrados entre el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) –con tan sólo 0.56% de diferencia–, llevaron a que López Obrador no aceptara a Calderón como presidente.

Tras la crisis postelectoral, en gran parte derivada del descontento generado, en 2008 se promulgó una reforma con la que se buscaba modificar el modelo de comunicación política, de tal forma que las nuevas reglas de acceso de los partidos a la radio y a la televisión fortalecieran el principio de equidad que debe regir en las contiendas. A partir de entonces, el Capítulo III del Artículo 41 de la Constitución prohíbe la contratación de tiempos en radio y televisión por parte de partidos políticos o por terceras personas. El Instituto Federal Electoral (IFE) se constituyó en la única autoridad encargada de la distribución del tiempo en radio y televisión que corresponde al Estado, tanto para sus propios fines como para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2012).

Además, el Artículo 41 constitucional establece que ninguna otra persona, sea física o moral podrá, a título propio o por cuenta de terceros, contratar propaganda en radio y televisión con el fin de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor ni en contra de partidos políticos o candidatos.

Relativo a la propaganda gubernamental, el Artículo 134 de la Constitución proscribire que en ella se realice promoción personalizada de servidores públicos a través de la inclusión de nombres, imágenes, voces o símbolos. Establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundida por poderes públicos, órganos autónomos, dependencias, entidades de la administración pública, y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.

Aunque este aspecto no está considerado en la Constitución, el Artículo 228 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFPE) establece la excepción de que el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes para darlos a conocer en medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda. Se aclara que la difusión de éstos debe limitarse a una vez al año en estaciones y canales de cobertura regional del ámbito de responsabilidad del funcionario, además de que no debe pasar de siete días antes y cinco después del día del informe.

Pese a la reforma, la elección del 2012 no estuvo exenta de cuestionamientos a causa del involucramiento de los medios en el proceso político. Por el contrario, las acusacio-

nes contra Enrique Peña Nieto, candidato presidencial por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), por su vinculación con las televisoras, se convirtieron en uno de los principales elementos de cuestionamiento a su figura. Incluso, desde su período como gobernador del Estado de México (1999-2005), Peña Nieto fue señalado como el “preferido” de las televisoras por su constante aparición en los programas de revistas y espectáculos y por el tipo de cobertura que recibía en los noticieros. De hecho, esta cobertura especial, a manera de promoción subrepticia, fue uno de los argumentos incluidos en el recurso por el que se solicitó la anulación de los comicios que presentó la coalición del Movimiento Progresista ante el TEPJF, finalmente rechazado.

Una investigación realizada por EGAP Gobierno y Política Pública, encontró que –en coincidencia con lo reportado por el monitoreo oficial encargado por el IFE a la Universidad Nacional Autónoma de México– durante el período de campaña electoral hubo equidad en cuanto al número de notas presentadas por parte de los noticieros respecto a cada candidato. Pero esto no fue así antes de este intervalo.

El candidato del PRI, en su calidad de gobernador del Estado de México tuvo fuerte presencia en ambos noticieros. Aunque las notas con un estilo promocional sobre administraciones estatales no fueron exclusivas de Peña Nieto, sí fue el personaje que predominó en ese estilo de cobertura, la cual resultó desproporcionada para cualquier mandatario estatal (Cantú, Díaz, Galarza y Suárez, 2013, 260).

El 11 de mayo del 2012, el periódico *Reforma* publicó que durante su gestión como gobernador, Peña Nieto gastó 32.3 millones de pesos mexicanos en “apoyos informativos” en radio. El medio solicitó al gobierno mexiquense copias de las facturas pagadas a radiodifusoras entre el 2005 y 2011 (Gómez y Espinosa, 2012). De acuerdo con los documentos entregados, el 62% de las erogaciones realizadas por el gobierno estatal corresponden a “menciones” que no son atribuibles a una campaña de comunicación específica. Tras esta publicación, Peña Nieto justificó que los pagos mencionados fueron realizados por la compra de espacios de patrocinio. Grupo Radio Fórmula –empresa mencionada en la nota– mandó una carta a *Reforma* en la que argumentó que los pagos referidos en las facturas se trataban de cortinillas con el nombre y eslogan del patrocinador.

Sin duda, el señalamiento sobre la relación del priista con la empresa TELEvisa que más impacto causó durante la campaña fue el dado a conocer el 7 de junio por el periódico británico *The Guardian* en su nota “Archivos de computadora ligan al favorito a la presidencia con trucos sucios de la TV”. En esta publicación se informó sobre la venta de espacios privilegiados en noticieros y programas de entretenimiento de TELEvisa a políticos, además del aprovechamiento de éstos para denostar a Andrés Manuel López Obrador. El reportaje está basado en información recabada de los archivos de computadora que le llegaron a *The*

*Guardian* a través de un ex trabajador de TELEVISIA. En ellos se reportan cobros a Enrique Peña Nieto para elevar su perfil a nivel nacional cuando era Gobernador del Estado de México<sup>2</sup> (Tuckman, 2012).

El día de la publicación, TELEVISIA emitió un comunicado negando la información difundida por *The Guardian*, haciendo énfasis en que la propia nota asevera que no se pudo comprobar la autenticidad de los documentos. La televisora solicitó a *The Guardian* una disculpa pública. Sin embargo, la respuesta del rotativo británico fue de respaldo a su información. Fue hasta el 5 de febrero del 2013, ya pasada la elección, que TELEVISIA y *The Guardian* emitieron un comunicado conjunto en el que informaban que, de manera amistosa, acordaban resolver sus diferencias.

Como ya se mencionó, Peña Nieto no es el único político que ha recurrido a este tipo de publicidad. En sus aspiraciones a la candidatura a la presidencia, el ex gobernador de Jalisco, Emilio González apareció en el programa “Ventaneando” y en “La Jugada” en el contexto de la promoción de los Juegos Panamericanos en Jalisco; igualmente, Josefina Vázquez Mota apareció en el programa “Historias Engarzadas”. Marcelo Ebrard, entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, apareció en el programa de revista “Hoy”. Incluso se han promovido administraciones estatales en telenovelas, como en “Pasión Morena” de tv Azteca, que durante algunos capítulos habló a favor de los programas públicos del gobierno de Chiapas.

A partir de la observación de la regulación de producciones audiovisuales y de la naturaleza de las quejas interpuestas por partidos políticos sobre este tipo de materiales, Juárez identificó tres categorías infractoras: la transmisión de infomerciales en bloques comerciales de los noticieros televisivos; la transmisión de entrevistas atípicas a candidatos a puestos de elección popular, y la promoción de servidores públicos, que puede darse en tres formatos distintos (infomerciales, transmisión selectiva de contenidos y co-conducción de programas cuyo género no necesariamente es periodístico) (Juárez, 2011: 25).

### *Resoluciones de las autoridades electorales en el tema*

La elección intermedia del año 2009 fue la primera en poner a prueba las modificaciones llevadas a cabo en la regulación electoral. Dado que la posibilidad de comprar tiempos en medios electrónicos no estaba ya al alcance, los intentos por acceder a espacios en televisión en nuevas modalidades no se hicieron esperar. Desde ese año, el IFE y el TEPJF se han

---

<sup>2</sup> En este mismo sentido, el semanario *Proceso* ha publicado desde el 2005 sobre la existencia de un presunto “Plan de Acción” y un convenio publicitario entre Peña Nieto y TELEVISIA, para encumbrarlo hacia la presidencia a través de un trato preferencial en los informativos y programas de espectáculos (Villamil, 2013).

pronunciado sobre diversos casos concernientes a elecciones federales y estatales, por denuncias interpuestas por partidos y candidatos acusando a sus rivales de violaciones a las nuevas disposiciones del Artículo 41 constitucional.

Sin embargo, a la fecha, las resoluciones de estos organismos no han significado sanciones económicas cuantiosas o una penalización ejemplar que se traduzca en un costo político, como la anulación de una elección o la prohibición de participación de algún candidato en una contienda.

Un suceso altamente discutido durante la elección del Jefe Delegacional de la Delegación Miguel Hidalgo en el Distrito Federal en 2009, fue la aparición de Demetrio Sodi en una entrevista durante un partido de fútbol en TELEVISIA. En un juego de semifinal entre los equipos Pumas y Morelia, el candidato panista fue entrevistado en un segmento de un minuto con 17 segundos. La entrevista apareció en un recuadro en la esquina de la pantalla, mientras la transmisión del partido continuaba. El candidato panista habló de su gusto por el fútbol y de las acciones que realizaría de ser electo como jefe delegacional para impulsar la práctica del deporte.

El PRD denunció ante el IFE que esta aparición violentaba el principio de equidad que debe prevalecer en una elección. El Instituto resolvió que la entrevista contenía expresiones que constituían propaganda electoral, aunque no estaba probado que existiera un acuerdo previo de voluntades entre la televisora y el candidato para hacer tal entrevista. Es decir, ésta se hizo en el ejercicio de la libertad de expresión del entrevistado y la libertad de información y actividad periodística del medio. El PRD y su candidata delegacional, Ana Gabriela Guevara, impugnaron la resolución del Consejo ante el TEPJF.<sup>3</sup>

Pese a estas impugnaciones, el Tribunal confirmó la resolución del IFE, argumentando en el mismo sentido<sup>4</sup>. Es decir, estableció que parte del contenido de la entrevista sería propaganda electoral, pero no era ilícita. Para llegar a esta conclusión, tanto el IFE como el TEPJF hicieron referencia al principio de libertad de expresión, señalando que la entrevista fue fruto de una labor periodística. “El Poder de Reforma de la Constitución no consideró necesario restringir la libertad de expresión respecto del ejercicio de actividades periodísticas ordinarias” (TEPJF, 2009a: 82). Así, el Tribunal consideró que a pesar de que existía propaganda electoral, no se podía comprobar que la transmisión de ésta se hubiera tratado de un acto de simulación preparado entre la televisora y el candidato, con la finalidad de eludir la prohibición de adquirir tiempos en televisión. Un segundo caso, similar al anterior, fue el que resolvió el TEPJF en torno a la aparición de Ana Guevara en una entrevista llevada a cabo en la cadena ESPN el 28 de junio de 2009, días antes de la contienda para la

<sup>3</sup> De hecho, Sodi también lo hizo, quejándose de que el IFE hubiese determinado en su resolución que en la entrevista sí hubo propaganda electoral.

<sup>4</sup> Resolución contenida en el expediente SUP-RAP/234 (TEPJF, 2009a).

delegación Miguel Hidalgo.<sup>5</sup> El reportaje giró en torno al cambio de rumbo llevado a cabo por la campeona olímpica y su pasaje del deporte a la política. El Instituto Electoral del Distrito Federal presentó una denuncia ante el IFE por esa presunta ilegalidad, la cual fue declarada infundada.

El PAN y su candidato delegacional, Demetrio Sodi, impugnaron la resolución del IFE ante el Tribunal. Como sucedió en el caso del panista, el TEPJF arguyó que el reportaje cumplía con las características de imparcialidad, objetividad, gratuidad y contexto propias del género periodístico. El Tribunal resolvió confirmar lo determinado originalmente por el IFE y no aplicó sanción.

Pese a que los criterios que se utilizaron fueron similares en los dos casos presentados, cabe aclarar que los argumentos esbozados en las sesiones del IFE en las que se resolvieron estas denuncias, son considerablemente divergentes en uno y otro caso. Así lo manifestó Marco Antonio Baños, Consejero del Instituto Federal Electoral:

El caso Demetrio Sodi es muy distinto (...) era una especie de modalidad de producto integrado (...) se refería a una supuesta entrevista que se le hizo de manera fortuita en un estadio de fútbol al entonces candidato Demetrio Sodi, pero que en los hechos, correspondía a una especie de promocional. Este asunto (de Guevara) tiene diferencias sustanciales con el otro (...) aquí se trata estrictamente de un trabajo periodístico (TEPJF, 2009c: 21).

En la resolución del Tribunal sobre el caso de Guevara, el Magistrado Flavio Galván estableció un voto a favor pero con reserva, pues consideró que la difusión del reportaje no estaba amparada en la libertad de expresión y derecho a la información, ya que estas prerrogativas no son absolutas, sino que se les puede imponer límites razonables y justificados. Empero, el magistrado votó a favor del proyecto que rechazó sancionar a Guevara, argumentando que no existe tipificación para clasificar la difusión del reportaje como conducta ilícita.

Por otro lado, un ejemplo documentado –y que ha sido de los más famosos– es el de la publicidad en telenovela que hizo en el 2009 el actor Raúl Araiza, imagen del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), al portar una camiseta con la frase “Soy Verde” en un capítulo de “Un golpe al corazón”. Fue hasta el 25 de enero del 2012 que el IFE impuso una sanción de 194 millones de pesos al Partido Verde.<sup>6</sup> El monto de esta sanción fue considerado histórico, al ser la tercera multa más alta impuesta por el Instituto.

El IFE determinó que el PVEM hizo mal uso de los medios electrónicos y aplicó la sanción al considerar que este partido político recibió una aportación en especie de empresas

<sup>5</sup> Resolución contenida en el expediente SUP-RAP/280 (TEPJF, 2009c).

<sup>6</sup> Cabe aclarar que la sanción se aplicó tomando en cuenta otras infracciones: la promoción en dos entrevistas en *TVyNovelas* y en *spots* de dicha publicación.

mercantiles y rebasó el tope de campañas. Durante la discusión de los consejeros sobre esta denuncia, se hizo referencia en repetidas ocasiones a que el caso se trataba de una estrategia de “integración de producto” o “*product placement*”, es decir, publicidad dentro de la programación para dar a conocer productos y servicios y posicionarlos ante los telespectadores. El Consejero Alfredo Figueroa se pronunció sobre la importancia del debate en cuestión para la vida electoral y sobre la necesidad de construir una definición de propaganda integrada en el cuerpo de la resolución. Sin embargo, el Consejo determinó que no se podía acreditar la participación del PVEM en forma directa en la contratación de una campaña bajo el formato “producto integrado”. En cambio, consideró que el partido actuó pasivamente respecto a las conductas desplegadas por Araiza o la televisora.

Más de un año después de tomada esta resolución, en febrero de 2013, el TEPJF modificó esa decisión y exoneró al Partido Verde argumentando que el IFE había cometido errores en la aplicación de las sanciones.<sup>7</sup> De este modo, la única parte involucrada que resultó castigada fue TELEVISIA por difundir propaganda destinada a influir las preferencias electorales sin autorización del IFE.<sup>8</sup> Finalmente, la sanción aplicada fue una mera amonestación pública.

Un caso en el que sí hubo castigo fue el de Luisa María Calderón, entonces candidata a la gubernatura de Michoacán por el PAN, por aparecer en “Historias Engarzadas” de TV Azteca. En enero de 2012, el TEPJF ordenó que se sancionara a la hermana del entonces presidente de la república, Felipe Calderón Hinojosa, al considerar que en el programa se hacía una apología de la candidata.<sup>9</sup> El IFE le impuso una multa a la televisora por 16 mil 988 pesos mexicanos y otra al partido por 299 mil pesos.

Del anterior análisis de casos se desprende que el camino transitado por las propias autoridades electorales para definir y acordar sanciones en torno a las apariciones de los candidatos en medios de comunicación –que generaron suspicacia respecto a su naturaleza y fueron motivo de quejas por partidos y candidatos rivales– ha sido difícil y ha tenido consecuencias limitadas. Incluso, en el interior de los mismos órganos ha habido desacuerdos en la interpretación de conceptos. En este sentido, Juárez señala que en vista de fenómenos como el producto integrado, el análisis de contenido mediático es una tarea indispensable para la autoridad electoral. Sin embargo, apunta, esta labor se ha topado con los siguientes retos: el criterio interpretativo del material depende de una lectura subjetiva; la limitación a criterios de jurisprudencia para establecer pautas inamovibles sobre cómo ejercer la libertad de expresión; y la incapacidad de generar consensos sobre la interpretación de estos materiales (Juárez, 2011: 17). Frente a estos retos, continuar con el estudio del tema resulta fundamental.

<sup>7</sup> Resolución contenida en el expediente SUP-RAP-35/2012 (TEPJF, 2013).

<sup>8</sup> Resolución contenida en el expediente SUP-RAP-273/2009 del TEPJF (TEPJF, 2009b).

<sup>9</sup> Resolución contenida en el expediente SUP-RAP-589/2011 (TEPJF, 2012).

## *Metodología*

La metodología del presente estudio es cualitativa. El interés por el tema aquí problematizado surgió al detectar el incremento de la presencia de personajes políticos en espacios no noticiosos durante los últimos años. Una opción metodológica podría haber sido desarrollar una investigación de carácter cuantitativo, con el análisis de una muestra de programas y así determinar la magnitud de la presencia de este tipo de publicidad en alguna de las televisoras mexicanas. Sin embargo, al considerar el contexto histórico y coyuntural bajo el que se estaban presentando estos bloques publicitarios subrepticios, se estimó que más allá de pretender aportar una cifra, primero era necesario explicar el fenómeno. Más aún porque no se encontró un concepto uniforme para denominarlo.

Dado que desde el inicio se planteó que la investigación sería de carácter exploratorio, ante lo relativamente nuevo del problema, se optó por este tipo de metodología, a la cual Vela Peón describe como un “recurso de primer orden para el estudio y la generación de conocimientos sobre la vida social” (Vela Peón, 2008: 64).

Para la interpretación de los datos se utilizó el modelo de teoría fundamentada de Strauss y Corbin, con el que se descubren conceptos y relaciones para luego ser organizados en un esquema explicativo teórico (Strauss y Corbin, 2002: 12).

La técnica que se utilizó para recabar la información fue la entrevista a profundidad, considerada la herramienta más adecuada en tanto que garantiza la profundidad de la información recabada, a partir de sujetos cuyo discurso se estima de relevancia para explorar el tema que se aborda.

Las entrevistas fueron de tipo semiestructurado, con cuatro tópicos base para guiar la conversación y con algunas preguntas previamente diseñadas. Sin embargo, en la realización de las entrevistas un elemento clave fue la flexibilidad para ampliar las preguntas y los tópicos a partir de la interacción con el entrevistado, pues al tratarse de un tema nuevo, podrían surgir de las entrevistas algunas ideas que no se habían tomado en cuenta con antelación. Los tópicos preestablecidos fueron: características e impacto de la publicidad encubierta; relación entre la publicidad encubierta y lagunas legales en México; relación entre la publicidad encubierta y el sistema de medios mexicano; relación del modelo de comunicación política electoral mexicano y la publicidad encubierta.

En vista de que se pretendió profundizar sobre un tema del que hay poco escrito y cuyo conocimiento requiere tener cierta especialización, el criterio para la selección de la muestra o grupo de informantes fue precisamente que se tratara de expertos: especialistas en temas de comunicación, comunicación política, mercadotecnia política, análisis político, ciencia política y procesos y campañas electorales. A su vez, conforme se avanzó en la realización de las entrevistas, se vio la pertinencia de contactar a por lo menos tres personas involucradas directamente con el proceso mediante el cual se acuerda la transmisión de los

espacios de publicidad encubierta que comprenden el fenómeno en estudio: dos de ellas trabajan en televisoras y una en el área de comunicación social de un municipio. Dadas las características poco convencionales bajo las que se realizan estas negociaciones sólo una de estas personas accedió a la entrevista: el informante trabaja para una filial regional de una televisora nacional. Con él también se realizó una entrevista de carácter semiestructurado.

Gracias a este informante, dada la franqueza con la que compartió su testimonio y el alto grado de involucramiento de su puesto en el proceso para convenir la transmisión de estos espacios, pudo conocerse a partir de una fuente directa las características bajo las cuales se da el fenómeno en estudio. Adicionalmente, el testimonio permitió conocer por lo menos de forma parcial, la visión ética y la justificación que atribuyen a este tipo de publicidad los actores involucrados en su desarrollo.

En total se realizaron nueve entrevistas al considerar que con este número se alcanzó la saturación teórica como criterio de validez para la recolección de datos. Las entrevistas se hicieron cara a cara durante una sola sesión y fueron grabadas en audio, habiendo informado de ello a los entrevistados, a quienes además se les garantizó confidencialidad en el uso del testimonio compartido.<sup>10</sup>

Para el análisis de los datos recabados se decidió utilizar el modelo de la teoría fundamentada contenido en el texto *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada* de Strauss y Corbin (2002). De acuerdo con los autores, la teoría fundamentada se trata de “una teoría derivada de datos recopilados de manera sistemática y analizados por medio de un proceso de investigación. En este método la recolección de datos, el análisis y la teoría que surgirá de ellos guardan estrecha relación entre sí” (Strauss y Corbin, 2002: 13). La finalidad del uso del modelo de análisis de la teoría fundamentada es el surgimiento de teoría inductiva sobre un área sustantiva (Trinidad, Carrero y Soriano, 2006: 16). En este caso, el área sustantiva es la publicidad política encubierta en México. El análisis a partir de este modelo se dio en tres partes: la codificación abierta, la codificación axial y la codificación selectiva, según lo establecido por los autores. La codificación abierta consistió en el proceso analítico línea por línea de las transcripciones de las entrevistas, por el cual se identificaron los conceptos –que son agrupados en categorías–, descubriendo en los datos sus propiedades (que son las características generales o específicas, o los atributos de una categoría) y las dimensiones (que representan la localización de una propiedad durante un continuo o un rango). Asimismo, en esta etapa se identificaron las subcategorías que denotan información del tipo: cuándo, dónde, por qué y cómo es probable que ocurra el fenómeno.

<sup>10</sup> Las entrevistas duraron entre 40 minutos y 1 hora y media, para dar un total de 235 minutos con 53 segundos de entrevistas. El periodo en el que se realizaron fue del 2 de marzo de 2012 al 20 de septiembre de 2012. Ocho de las entrevistas se hicieron en persona, mientras que una de ellas tuvo que realizarse vía telefónica por razones de agenda del informante.

En la codificación axial se estableció la relación de las categorías con las subcategorías, con el objetivo de relacionar la estructura –contexto condicional en el que está situado la categoría– y el proceso –secuencias de acciones/interacciones pertenecientes a los fenómenos a medida que evolucionan en el tiempo–.

Para llevar a cabo tal vinculación se hizo uso del paradigma esquema organizativo introducido por Strauss y Corbin para descifrar las conexiones que van emergiendo entre categorías. El paradigma tiene los siguientes componentes: condiciones causales; condiciones contextuales; fenómeno; condiciones intervinientes; estrategias; y consecuencias.

Finalmente, se llevó a cabo el proceso de codificación selectiva, que busca integrar y refinar la teoría.

## **Resultados**

Como se señaló, las categorías que surgieron del proceso de codificación abierta fueron finalmente organizadas a partir del esquema denominado paradigma, herramienta con la que se relaciona la estructura (“por qué” del tema en estudio) con el proceso (“el cómo” del tema en estudio). Bajo este orden se presentan a continuación los resultados.<sup>11</sup>

Como parte de las *condiciones causales*, es decir, el conjunto de acontecimientos que influyen sobre el fenómeno en estudio, se detectaron tres categorías: el sistema electoral, el sistema de medios y la publicidad gubernamental en México.

En la categoría *sistema electoral* se encontró que los cambios en la regulación de compra de espacios de radio y televisión por los que se proscribió la contratación de publicidad dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos marcaron un antes y un después, y se dio lugar a un apogeo de la publicidad política encubierta en México. Ello es así debido a que, aunque se corrigió el modelo de acceso de los medios de comunicación para los políticos, no se modificó la dependencia que ellos tienen con respecto a los medios. En este sentido, en esta categoría se detectó que las fallas de la reforma del 2007 son condiciones causales del fenómeno, pues no se está aplicando a cabalidad y, por ende, no se cumple con el objetivo de eliminar la inequidad entre contendientes en una elección. En este sentido, la actuación de los órganos electorales fue juzgada como ineficiente, sin voluntad política e incluso cooptada por intereses partidistas. Cabe mencionar que algunos informantes señalaron que no correspondía al IFE o al TEPJF contrarrestar estas apariciones.

La categoría *sistema de medios* es definida como la combinación dinámica de diferentes actores sociales condicionados por factores socio-históricos y normativos, cuya función es

---

<sup>11</sup> Se desarrolló un manual de codificación en el que se plasman las categorías, subcategorías y sus indicadores. Por razones de espacio, en el presente texto sólo se detallarán las principales categorías encontradas.

asegurar el funcionamiento de la comunicación masiva pública dentro de un sistema social (Miletic y Miletic, 2011: 279-282). En esta línea, se encontró que la relación entre medios y gobierno, caracterizada por acuerdos ocultos y discrecionales de los cuales resultan intercambios de beneficios y privilegios, es un factor causal de la publicidad encubierta. La interacción entre estos dos actores es de empresa-cliente (televisora-gobierno). En esta situación también impacta el hecho de que el marco regulatorio en materia de medios resulta insuficiente para delimitar las acciones de estos actores. En ello también influye el hecho de que los medios tengan representantes de sus empresas en el espacio legislativo, en lo que se conoce como la “telebankada”. La alta concentración de poder de la que gozan las televisoras que operan como duopolio también contribuye a su importante capacidad de acción. En esta categoría también se consideró la visión de los medios electrónicos que conciben los espacios en televisión como un producto. En este punto es de gran importancia lo que mencionó el informante que pertenece a una televisora, quien señaló que no había negado nunca el servicio a un cliente porque “a mí no me conviene, esto es trabajo en base al dinero, esto es negocio” (Entrevista E4, agosto 2012). Además, afirmó que dentro de su empresa, existe una política en la que procuran buscar el lado positivo a la política y a las noticias en general.

La *publicidad gubernamental*, entendida como cualquier forma de comunicación producida desde las instituciones públicas, destinada a informar a la ciudadanía de sus actividades a través de su difusión por los medios de comunicación, es la tercera categoría que se consideró como condición causal. Aunque se prohibió la compra de espacios de promoción política durante el desarrollo de las elecciones, este criterio no se extendió a la publicidad emitida por parte del sector público. Si bien se prohibió la promoción personalizada, no existen límites sobre los recursos que pueden gastar los gobiernos, y no hay sistemas adecuados de fiscalización y rendición de cuentas de estos egresos.

Las *condiciones contextuales* hacen referencia al “conjunto de condiciones específicas que confluyen en un tiempo y un lugar específico para crear el conjunto de circunstancias que enmarcan al fenómeno” (Strauss y Corbin, 2002: 144).

Una de las categorías de este grupo fue el contexto social. Las características del electorado mexicano, en su mayoría no politizado y acrítico, resultan un factor clave para entender el fenómeno en estudio. De acuerdo con los entrevistados, el que exista un público con poca información o involucramiento en temas políticos facilita que cuando se presenta la publicidad política encubierta, ésta pueda no ser percibida como tal. Luego, esta misma característica del electorado podría implicar que esta forma de publicidad tenga posibilidades de éxito, sumado a que se trata de un público no arraigado con una cierta ideología o corriente política. Los atributos de la sociedad mexicana en general también constituyen un factor relevante en este sentido, en tanto que la misma se encuentra fuertemente influida por la televisión, sobre la cual se tiene un alto nivel de credibilidad.

La siguiente categoría que se encontró en este grupo fue el *contexto político*. En primer lugar, deben tomarse en cuenta los atributos de la clase política, en particular su alta dependencia con los medios. Así lo aseguraron los expertos y el informante que trabaja en una televisora. Esta necesidad de salir en televisión lleva a que el político no quiera ir contra los intereses de las televisoras, frenando cualquier posibilidad de iniciativa de ley o política pública que vaya en contra de éstas. Otra característica importante del contexto es un débil Estado de derecho, pues en el país existe una gran dificultad en el cumplimiento de la ley.

Un elemento adicional a tomar en cuenta son las consecuencias de la alternancia política que cambió la manera de hacer campañas políticas y significó más “clientes” para las televisoras. De llevar a cabo procesos de negociación de espacios publicitarios destinados a promocionar sólo a un partido político –el PRI–, se transitó, cuando la competencia electoral se hizo efectiva, a la multiplicación de los partidos interesados en contratar espacios en televisión.

Con esa alternancia también se generó otra situación contextual relevante: el predominio de la mercadotecnia política en México. En concreto, tres de los informantes aludieron al estilo americano de hacer campañas, en el que un factor es clave: el dinero.

El siguiente componente dentro del paradigma es el fenómeno de los “patrones repetidos de acontecimientos, sucesos, o acciones/interacciones que representen lo que las personas dicen o hacen, solas o en compañía, en respuesta a los problemas y situaciones en los que se encuentran” (*Ibid.*, 2002: 142). Este componente fue catalogado como la categoría central del problema: la *publicidad política encubierta*, definida como los espacios que las televisoras venden a los políticos para la promoción de su imagen y logros dentro del contenido de programas televisivos, y que son deliberadamente transmitidos sin ser identificados como publicidad pagada.

Además de su definición, en esta sección se determinaron los distintos elementos que caracterizan al fenómeno:

a) *Tipos de publicidad encubierta*: menciones, entrevistas o apariciones en programas de revista, de comedia, de espectáculos, de deportes o en telenovelas. Reportajes o entrevistas en noticieros.

b) *Atributos del contenido*: la principal coincidencia respecto al contenido de estos espacios es que carecen de propuestas. Los políticos son presentados en un ambiente relajado y se habla de su vida personal. El tono en el que se dialoga con ellos es favorable pues no se busca cuestionarlos, sino más bien resguardarlos.

c) *Efectos en la audiencia*: la totalidad de los entrevistados señalaron que esta forma de publicidad podría tener efectividad como estrategia para promoverse. Sin embargo, no es posible precisar en qué medida son efectivos para este fin porque aún no se han hecho estudios al respecto. Los informantes aseveraron que estas apariciones podrían servir para dar a conocer a los candidatos o figuras políticas ante el público, así como también para intentar generar una conexión emocional entre el político y el ciudadano.

d) *Diferentes de los spots*: una característica adicional de la publicidad encubierta es que es diferente de los *spots* televisivos, ya que por su formato estos últimos pueden ser claramente distinguidos como segmentos de publicidad. Además, los informantes señalaron que la publicidad encubierta busca vender presencia, no mensaje, como en el caso de los *spots*.

e) *Forma de venta*: la venta de estos espacios por parte de las televisoras se da en paquetes que pueden incluir diferentes formas de presencia de los políticos en la televisión. Esto fue principalmente confirmado por el informante de la televisora.

f) *Tipo de clientes*: casi todos los informantes mencionaron como clientes a los aspirantes/candidatos a puestos públicos, a los servidores públicos de elección popular (presidente, gobernadores, alcaldes, legisladores), así como a las propias instituciones gubernamentales. Los gobernadores fueron señalados como los clientes más recurrentes.

g) *Criterio para establecer precios*: aunque por la naturaleza subrepticia de estas negociaciones el proceso bajo el cual se acuerdan los precios de los espacios encubiertos es incierto, se concluyó que la forma de pactar los costos es discrecional. Dos entrevistados habían estado presentes en negociaciones de este tipo y compartieron esa información. En este aspecto, otro asunto que resulta de interés es cómo se facturan estos intercambios comerciales. La gran mayoría de los entrevistados no tenía información sobre la existencia de facturación, sin embargo, al menos tres de ellos señalaron que seguramente no se emiten facturas al político, sino que podrían estar haciéndose facturas a través de otras empresas. Sin embargo, el informante que trabaja en la televisora aseveró que si bien se entregan comprobantes fiscales, esto no le correspondía hacerlo a él. Tampoco precisó bajo qué concepto se emiten tales facturas.

h) *Ganancias de las televisoras*: las principales ganancias obtenidas por las televisoras al transmitir estos espacios de publicidad encubierta son económicas. El participante que labora en una televisora aseveró que precisamente el dinero con el que cuenta el político o la organización pública es el que determina el paquete que se les oferta. La gran parte de los entrevistados, sin embargo, consideraron que además hay beneficios políticos que se les otorgan a las empresas mediáticas por la transmisión de estos segmentos.

Las *condiciones intervinientes* son el conjunto de acontecimientos que mitigan o alteran el impacto de las condiciones causales sobre los fenómenos (*Ibid.*, 2002: 144). Esta dimensión fue difícil de analizar puesto que fueron pocos los aspectos mencionados por los entrevistados que aminoren la problemática. Por un lado, se encontró que el *control social* es un factor que puede contribuir. Se mencionaron los efectos de los movimientos sociales frente a la influencia de la publicidad política encubierta, pues existe un sector crítico de la sociedad que intenta contrarrestar el fuerte poder de las televisoras. El movimiento #Yosoy132 fue mencionado como ejemplo. Asimismo, se encontró que hay factores no mediáticos que influyen en el proceso de decisión del voto, como la socialización, es decir, la relación con

familia, vecinos y amigos. Uno de los entrevistados fue enfático en que el ciudadano no es autómatas, de tal forma que no es cierto que simplemente porque se le presente a un cierto candidato en la televisión eso se traducirá automáticamente en un voto a su favor.

Se señaló también el *control institucional*, es decir, la relevancia que pueden tener los antecedentes jurídicos relacionados con el tema de publicidad política encubierta, como algunos casos referentes a violaciones del Artículo 41 constitucional. Sin embargo, en tales casos las sanciones aplicadas no han sido significativas por lo que no son incentivos suficientes para que los políticos o las televisoras se abstengan de repetir estas conductas.

Para Strauss y Corbin, las *estrategias* son los cursos de acción a los que se recurre para superar el fenómeno en estudio, referidas a cómo maneja la gente situaciones, problemas y asuntos que encuentra (*Ibid.*, 2002: 146). Estas estrategias fueron definidas al observar las acciones de los actores mencionados, dado el escenario establecido a partir de la reforma electoral de 2007 en la que fueron modificadas las condiciones según las cuales los políticos deben hacer uso de los medios de comunicación. Dentro de las estrategias se identificaron los mecanismos alternativos a los que recurren los medios para vender espacios publicitarios a políticos y su contraparte, los mecanismos alternativos a los que recurren los políticos para promoverse en espacios publicitarios en los medios. En cuanto a los primeros, derivado de la prohibición de comprar espacios en radio y televisión a políticos y terceros, se encontró el recurrente uso informal de la publicidad política encubierta. En cuanto a los mecanismos alternativos de los políticos para promocionarse en espacios en los medios, se observa que como estrategia formal, aquellos que se encontraban ocupando un cargo público, recurrieron a incrementar la publicidad gubernamental en espacios electrónicos, dado que ésta no tiene topes establecidos ni mecanismos de rendición de cuentas.

Otro mecanismo alternativo encontrado fue el aprovechamiento del período alrededor del informe de gobierno, debido a la ambigüedad legal existente en torno a ese período específico. Como mecanismo informal para políticos se determinó que la alternativa fue comprar los productos diseñados por las televisoras: los espacios de publicidad política encubierta.

Por otro lado, los autores de la teoría fundamentada definen la dimensión de *consecuencias* –la última de su modelo organizativo– como el resultado de una acción/interacción o falta de ella, con respecto a un asunto o problema, o para manejar o mantener una cierta situación (*Ibid.*, 2002: 147). A partir de la información recabada, se determinaron diversos rubros en los que la publicidad encubierta podría tener consecuencias. Es importante aclarar que los propios especialistas manifestaron que para conocer el impacto de este fenómeno, es preciso hacer investigaciones que de manera directa busquen medir la percepción de este tipo de publicidad y en qué medida influye sobre el público. Asimismo, el hecho de que el uso de este formato sea reciente dificulta tener claridad sobre su impacto a largo plazo. Con el objetivo de hacer una evaluación de la trascendencia

que podría llegar a tener el uso de la publicidad encubierta, se enlistan a continuación las conjeturas en las que los informantes tuvieron alta coincidencia.

En primer término, se precisaron las *consecuencias para la democracia* al verse afectado el derecho a la información de los ciudadanos, pues ésta última no estaría determinada por principios meramente periodísticos, sino económicos. Esto a su vez significaría efectos sobre la equidad, en tanto que es el poder económico y los acuerdos extralegales por ellos generados lo que define la posibilidad de acceder a los medios. De este modo, las condiciones para competir en una democracia no son equitativas. Por otro lado, el perfil predominante según el cual se presenta al político ante el ciudadano empobrece el debate público, pues su nivel es básico y falto de profundidad.

La publicidad política encubierta también tiene *consecuencias para la fiscalización de recursos públicos*. El hecho de que los acuerdos bajo los que se transmiten estos segmentos sean ocultos, así como el que su contratación no esté clara en facturas que documenten el gasto, facilita el negocio de un “mercado negro” para la contratación de estos espacios.<sup>12</sup>

En cuanto a las *consecuencias para el periodismo*, el fenómeno en análisis tiene efectos en dos dimensiones. En primer lugar, afecta la ética periodística pues los criterios para determinar la cobertura son ajenos a principios periodísticos. En términos del bienestar común que deberían procurar por ser concesionarios del espectro radioeléctrico —un bien de la Nación—, tres de los entrevistados señalaron que los medios no cumplen con esta función. Lejos de ser promotores de la democracia actúan como frenos para la misma. En este renglón, cabe señalar que tres informantes indicaron que en términos éticos, más que sanciones formales debería haber sanciones morales, con las que la credibilidad de un medio se viera afectada si incurre en prácticas antiéticas.

También vale la pena hacer referencia a la concepción ética implícita en las respuestas del entrevistado que labora en un medio de comunicación. En términos generales, lo que el informante consideraba como cuestionable en el periodismo era el amarillismo o el exceso de negatividad en la televisión. Es por eso que hizo énfasis en el hecho de que en su televisora se busca presentar lo positivo de la noticia. Además, dijo de manera enfática que como medio tenían el deber moral de presentar todo tipo de información que significara nota. No obstante, también hizo la precisión al referirse a un controvertido caso de un alcalde, que esta determinación de publicar todo tipo de información se decidía porque la televisora busca *rating*. Cabe también aclarar que el informante no es periodista. En este sentido, el participante hizo referencia a la injerencia que tiene alguien de un área comercial, como él, sobre el área editorial: aseguró que él tiene la posibilidad de enviar a un reportero a cubrir

<sup>12</sup> Dos de los entrevistados añadieron que esto se ve apuntalado aún más con la disposición legal actual bajo la que se rinde cuentas en una campaña electoral, donde los resultados sobre la fiscalización de los gastos se dictaminan y sancionan de forma posterior a la sentencia de validez de una elección.

a un cliente y que la mayoría de las entrevistas a políticos que se hacen en noticieros son supervisadas por él. A veces no es el periodista, sino la línea editorial y comercial de la empresa la que determina quién aparece en un segmento de publicidad encubierta.

Finalmente, el fenómeno tiene efectos en la calidad periodística, en particular en los noticieros, dado que sus contenidos son determinados por factores ajenos a la relevancia de la información.

El problema es que el ciudadano tiene que conformarse con el *spot*, con posiblemente entrevistas manipuladas, con posiciones editoriales manipuladas, y con muy poca diversidad. Incluso con, pues con engaños... sí hay un tema de tener poca información de calidad y eso tiene un impacto en el derecho a elegir (Entrevista E9, septiembre 2012).

Las *consecuencias de la publicidad encubierta para la política* pueden englobarse en tres aspectos: se deslegitiman los procesos políticos; se simplifica la imagen de la política y, finalmente, se la concibe como show. Esto último fue lo que más se reiteró en la recolección de datos, en tanto que los entrevistados manifestaron que las apariciones de los políticos en contenidos sin profundidad implican la trivialización de la política. La deslegitimación de los procesos políticos se deriva de que se extiende la idea de que la reflexión del voto no tiene vinculación con el resultado, pues éste es decidido de antemano por actores independientes a los ciudadanos.

Finalmente, el fenómeno tiene *consecuencias para el ciudadano*, pues mientras se protegen intereses privados, ya sea de políticos o de empresas mediáticas, el ciudadano queda en una situación de indefensión, en la que se limita su derecho a la información a la vez que se le coarta también otro derecho, el derecho a elegir. En este modelo de comunicación política el rol ciudadano es muy reducido, pues se limita únicamente a decidir si le gusta o no lo que le presentan, sin posibilidad de injerir en el proceso en el que se decide qué es lo que se le oferta. Esto inhibe la participación y genera apatía en la ciudadanía.

## *Discusión*

Las advertencias hechas por otros autores, la observación inicial propia y los precedentes jurídicos en el tema –que fueron evaluados y sancionados por el IFE y el TEPJF– apuntaban en principio a que la publicidad política encubierta se trata primordialmente de un problema de carácter electoral.

Del análisis aquí realizado es posible concluir que el cambio de modelo de comunicación política electoral pretendido a partir de la prohibición legal de la compra de espacios en radio y televisión para partidos políticos no se tradujo en una nueva realidad

libre de la compra-venta de publicidad política. Tampoco la prohibición de promoción personalizada de funcionarios públicos en propaganda oficial, estipulada en la modificación al Artículo 134 constitucional, significó menos promoción de personajes políticos en funciones.

No obstante, a partir de esta investigación se evidencia que existen importantes factores ajenos al sistema de elecciones que influyen en el desarrollo de la publicidad política encubierta.

De manera contundente, el estado general del sistema de medios fue identificado como una pieza clave para que la promoción de los políticos se inserte ahora en contenidos mediáticos diferentes a los bloques comerciales. Esto con su respectivo pago a las televisoras, que si bien es económico, no necesariamente se limita a una retribución monetaria, sino que además incluye la garantía de la protección de intereses como beneficios a cambio de esos segmentos.

Bohmann (1997) señala los canales informales de vinculación con el gobierno a través de los cuales las televisoras históricamente se han asegurado ganancias y beneficios. Todo apunta a que las relaciones entre gobierno y medios siguen dándose por esta vía. “Por debajo del agua”, “mercado negro”, “subrepticias”, “turbias”, son algunos de los términos utilizados por los entrevistados para caracterizar las interacciones entre estos actores.

Otro factor constantemente mencionado en las entrevistas y que define por completo el tema en estudio es el dinero. Como si se tratara de un producto o servicio cualquiera, los recursos económicos son determinantes para tener acceso a esta forma de promoción política. Aunque no se niega la naturaleza de las televisoras como empresas y su derecho a buscar el lucro, el hecho de que usufructúen un bien de la Nación implica que tienen la obligación de utilizarlo de tal forma que sirva al interés público, lo cual no parece cumplirse. Esto se logra con la connivencia del gobierno, el cual, de acuerdo con Gómez y Sosa (2006), desde los procesos de liberalización de finales de los años 80 y principios de los 90 en México, ha negociado los bienes y servicios audiovisuales como cualquier otra mercancía, soslayando la especificidad cultural que éstos implican.

Además de las intenciones e intereses de los medios, el otro punto que destaca del análisis de la publicidad encubierta es la visión de los políticos sobre la política y sobre sí mismos: supeditados a los medios de comunicación y con un nivel de discurso insustancial. Ante la animadversión a la política y la competencia –ya no entre iguales, sino con otros contenidos de mayor interés para la audiencia–, los políticos buscan mimetizarse con lo que es atractivo para ésta, trivializando su propia profesión.

El otro factor constitutivo del desarrollo del fenómeno es la falta de control y regulación de la publicidad gubernamental, porque precisamente los gobiernos son los principales clientes de los segmentos de publicidad encubierta. Las ganancias que “se escaparon” a las empresas de medios con la reforma de 2007 entran ahora por la puerta de atrás: los recur-

tos públicos siguen siendo una importante fuente de ingresos para las televisoras y la clase política sigue promocionándose a costa del erario.

En este tema, Javier Corral apunta que la ausencia de regulación en la publicidad gubernamental atenta en contra de la transparencia y la rendición de cuentas de todo el país. “Hoy las ‘políticas de comunicación’ no son otra cosa que relaciones publicitarias con ‘audiencias’ mediatizadas a través de *slogans* o mensajes telegráficos que no sólo no sirven a los ciudadanos, sino que desgastan la credibilidad del propio Estado” (Corral: 2012: 8)<sup>13</sup>.

Por otro lado, vale la pena enfatizar la observación de uno de los entrevistados sobre la publicidad comercial en México. El experto dijo que la venta de publicidad ha variado en los últimos años porque a las televisoras les cuesta cada vez más trabajo vender sus espacios publicitarios, dado que el mercado de la televisión se ha fragmentado ante la expansión de las nuevas tecnologías y de la televisión por cable. Esto explica que las televisoras crearan nuevos productos para enfrentar la incertidumbre en la venta de publicidad y la baja de sus ganancias. Fue así como introdujeron la modalidad de productos integrados. Estos formatos no se limitaron a productos comerciales, sino que se expandieron a la política.

Por otra parte, las consecuencias de la mediatización de la política han sido discutidas por los estudiosos de la materia. No obstante, Sartori (2001) asevera que es poco claro qué tanto puede influir la saturación de apariciones en medios electrónicos en la decisión del voto, lo cual para el caso de la publicidad encubierta, sería materia de otra investigación.

En cuanto al papel de los medios en una democracia, Donsbach (1995) afirma que en un escenario ideal éstos tendrían la obligación de crear un mercado de ideas que permitiera al ciudadano recibir información sobre puntos de vista de distintos grupos de interés y de esta forma crear su propia opinión. No obstante, en esta investigación se encontró que la alta dependencia de la política con respecto a los medios, a través del formato de publicidad política encubierta, afecta a ciertos elementos que son vitales para una democracia: la equidad de la contienda electoral, el derecho a la información y el debate público. La inequidad resultante de que el acceso a los medios esté definido por factores fundamentalmente económicos implica a su vez que al ciudadano no se le presente la información completa. Ante la falta de información y la baja calidad de la misma –caracterizada por ser trivial y sesgada– se pierde la profundidad en la discusión de temas importantes. Como menciona Sartori, se personalizan los procesos y no se reflejan los programas del partido sino las imágenes de los candidatos. “El videolíder más que transmitir mensajes es el mensaje” (Sartori, 2001: 108).

Por otro lado, el incurrir en prácticas antiéticas al no cubrir todo el espectro, sino sólo a los que tengan acceso económico, también implica consecuencias para el periodismo. Hughes (2008) identificó al sistema de medios de México como un híbrido en el que se con-

---

<sup>13</sup> Así lo manifestó al explicar sus motivos para presentar en septiembre de 2012 una iniciativa de Ley Federal de Comunicación Gubernamental en el Senado.

juntaron elementos de la lógica del mercado, oligárquico, propagandístico y cívico. Según la autora, esta peculiaridad tiene repercusiones en el tipo de periodismo que se desarrolla en el país. Así, señala que encuentra periodismo cívico con valores como la independencia, la asertividad y la promoción de la participación de la sociedad, pero también un periodismo orientado al mercado, subordinado por el *rating* y los intereses corporativos. De tal manera, se detectó que este tipo de promoción, cada vez más presente en contenidos noticiosos, encaja con las características del segundo tipo de periodismo apuntado por Hughes, en detrimento del primero.

Otro punto toral que es influido por la publicidad encubierta es la fiscalización de los recursos destinados a ésta. Los recursos públicos gastados por los políticos en el rubro de su publicidad son millonarios. La situación se torna aún más grave si se toma en cuenta el gran terreno que en los últimos años ha ganado otro poder fáctico en México, el crimen organizado. La posibilidad de que las campañas sean financiadas con dinero proveniente del crimen se facilita por un formato que se acuerda subrepticamente.

Del análisis realizado se concluye que el hecho de que se presente información sesgada y limitada implica que la audiencia queda en indefensión al ser acotado su derecho a elegir. A su vez, esta forma de presentar al político repercute en la participación del ciudadano, pues ésta es inhibida, tanto por la superficialidad que percibe en la clase política como por la propagación de la idea de que la decisión sobre quién llegará al poder está tomada de antemano.

Así, se tiene que en este modelo de comunicación política prevaleciente en México, sólo dos de los tres actores que según Wolton tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política –los medios y el gobierno–, son los que están interactuando, dejando a la opinión pública pasiva ante las decisiones que ellos toman.

Motivados por los casos de promoción encubierta que se han presentado, diversos actores políticos, autoridades, especialistas en comunicación y periodistas han sugerido la urgencia de un debate sobre este tema. La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones –promulgada en junio del 2013– incluyó por primera vez la prohibición de transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa, a través de las modificaciones al Artículo 6 constitucional. Además, en el Artículo 73 se otorgó al Congreso la facultad de prohibir la difusión de publicidad engañosa o subrepticia. No obstante, es imperativo que se haga una definición sobre qué se considerará como publicidad engañosa o propaganda que se presenta como información periodística. Asimismo, debe establecerse qué sanciones se aplicarán a quienes infrinjan la ley y quiénes las instrumentarán. Esta tarea corresponde al Legislativo a través de leyes secundarias de la reforma. Si se quiere detener esta práctica corrosiva para la democracia, la discusión para llegar a estas definiciones debe hacerse cuanto antes y –a diferencia de la reforma constitucional– debe ser más abierta e inclusiva.

## Bibliografía

- Alatorre, Adriana, (2012) “Toma movimiento perfil antipeña” en *Periódico Reforma*. 27 de mayo. Disponible en: <<http://mediosenmexico.blogspot.mx/2012/05/toma-movimiento-perfil-antipena.html>> [Consultado el 23 de noviembre de 2013].
- Aristegui Noticias, (2012) “TELEVISA responde a The Guardian: el plan a favor de Peña es ‘apócrifo””. Disponible en: <<http://aristeguinioticias.com/0806/post-elecciones/televisa-responde-a-the-guardian-es-apocrifo-plan-a-favor-de-pena/>> [Consultado el 23 de noviembre de 2013].
- Baranda, Antonio, (2012) “Exigen equidad a la tv” en *Periódico Reforma*. 24 de mayo. Disponible en: <<http://www.mediatelecom.com.mx/index.php/agencia-informativa/noticias/item/22055-exigen-equidad-a-la-tv>> [Consultado el 23 de noviembre de 2013].
- Bohmann, Karin, (1997) *Medios de comunicación y sistemas informativos en México*. México, Alianza Editorial.
- Cantú, Jesús; Díaz, Everardo; Galarza, Rocío y Alma Rosa Suárez, (2013) “Conexión entre medios de información y preferencias electorales. Revista de Derecho Electoral” en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*. Núm. 4, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 351-273. Disponible en: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/4/eo/eo11.pdf>> [Consultado el 23 de noviembre del 2013].
- Corral Jurado, Javier, (2012) “Una ley para regular la propaganda gubernamental” en *Ahora mismo*. 9 de septiembre. Disponible en: <<http://www.ahoramismo.com.mx/noticia.aspx?id=40716>> [Consultado el 23 de noviembre de 2013].
- Diamond, Larry y Leonardo Morlino, (2004) “The Quality of Democracy” en CDDRL (Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, Stanford Institute on International Studies). Núm. 20. Disponible en: <<http://iis-db.stanford.edu/pubs/20729/Diamond-Morlino.QoD.intro%28book%29.drft1.pdf>> [Consultado el 23 de noviembre de 2013].
- Diario Oficial, (1917) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Versión del IJ-UNAM. Disponible en: <<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/9.htm?s=>>> [Consultado el 23 de noviembre de 2013].
- Diario Oficial de la Federación, (2008) *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Versión del IJ-UNAM. Disponible en: <<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/4.htm>> [Consultado el 2 de abril de 2014].
- Ferry, Jean-Marc; Dominique Wolton y otros (comp.), *El nuevo espacio público*. Barcelona, Gedisa.
- Gómez, Enrique y Arturo Espinosa, (2012) “Paga Peña ‘comentarios”” en *Periódico Reforma*. 11 de mayo. Disponible en: <[http://www.e-puebla.mx/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=33524:paga-pe%C3%B1a-comentarios&Itemid=332](http://www.e-puebla.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=33524:paga-pe%C3%B1a-comentarios&Itemid=332)>. [Consultado el 23 de noviembre de 2013].

- Gómez, Natalia y Alberto Morales, (2012) “Universitarios protestan contra medios” en *El Universal*. 19 de mayo. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/196697.html>> [Consultado el 23 de noviembre de 2013].
- Gómez García, Rodrigo y Gabriel Sosa Plata, (2006) “Reforma a la legislación de medios en México” en BRCD (Broadcasting Regulation & Cultural Diversity). Barcelona, España. Disponible en: <[http://www.javiercorral.org/IMG/pdf/reforma\\_legislacion\\_medios\\_mexico.pdf](http://www.javiercorral.org/IMG/pdf/reforma_legislacion_medios_mexico.pdf)> [Consultado el 23 de noviembre de 2013].
- Hodgson, Martin, (2012) “Mexico’s TELEvisa files: how do we know they are genuine” en *The Guardian*. 8 de junio. Disponible en: <<http://www.theguardian.com/world/2012/jun/08/mexico-televisa-files-genuine-qanda>> [Consultado el 23 de noviembre de 2013].
- Hughes, Sallie (2008) “The Media in Mexico: From Authoritarian Institution to Hybrid System” en Lugo Ocando, Jairo (ed.), *The Media in Latin America*. Gran Bretaña, McGraw-Hill Companies.
- Juárez Gámiz, Julio, (2009) *La televisión encantada. La publicidad política en México*. México, UNAM.
- \_\_\_\_\_, (2011) “Medios equidad y libertad de expresión en la justicia electoral Mexicana” en *Memorias del III Seminario Internacional del Observatorio Judicial*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Meilán, Xabier, (2010) *Opiniones y Actitudes. Causas y consecuencias de consumo de información política en España 2000-2009*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Miletic, Mirko y Nevena Miletic, (2011) “The Media System and Public Policies”, en *Megatrend Review*. Vol. 8, núm. 2, pp. 277-292.
- Reforma, (2012a) “Aclaraciones / Precisan esquemas de venta de publicidad”. 12 de mayo. Disponible en: <[www.reforma.com](http://www.reforma.com)> [Consultado el 28 de julio de 2012].
- \_\_\_\_\_, (2012b) “Reconoce epn el pago de ‘patrocinios’ en radio”. 12 de mayo. Disponible en: <<http://www.mediatelecom.com.mx/index.php/agencia-informativa/noticias/item/21649-reconoce-epn-el-pago-de-patrocinios-en-radio>> [Consultado el 28 de julio de 2012].
- Sartori, Giovanni (2001) *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Barcelona, Editorial Taurus.
- Strauss, Anselm y Juliet Corbin, (2002) *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Antioquía, Editorial Universidad de Antioquía.
- Swanson, David, (1995) “El campo de la comunicación política. La democracia centrada en los medios” en Muñoz-Alonso, Alejandro y Juan Ignacio Rospir (comp.), *Comunicación Política*. Madrid, Editorial Universitas, pp. 3-24.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, (2009a) *Resolución del Recurso de Apelación SUP-RAP-234-2009 y acumulados tras la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG313/2009*. Disponible en: <<http://www.te.gob.mx/docu->

- mentacion/publicaciones/Serie\_comentarios/43\_sup-rap-234-2009.pdf> [Consultado el 23 de noviembre de 2013].
- \_\_\_\_\_, (2009b) *Resolución del recurso de apelación SUP-RAP-273-2009 tras la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG423/2009*. Disponible en: <[http://www.te.gob.mx/ccje/IIIobservatorio/archivos/temaV\\_C2.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/IIIobservatorio/archivos/temaV_C2.pdf)> [Consultado el 23 de noviembre de 2013].
- \_\_\_\_\_, (2009c) *Resolución del recurso de apelación SUP-RAP-280-2009 tras la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG463/2009*. Disponible en: <[http://www.te.gob.mx/ccje/IIIobservatorio/archivos/temaV\\_C3.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/IIIobservatorio/archivos/temaV_C3.pdf)> [Consultado el 23 de noviembre de 2013].
- \_\_\_\_\_, (2012) *Resolución del recurso de apelación SUP-RAP-589-2011 y acumulados tras la resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG424/2011 y CG461/2011*. Disponible en: <[https://colaboracion.ife.org.mx/Direccion\\_Juridica/Documentos%20de%20Sentencia/APELACIONES/2012/ENERO/SUP-RAP-589-2011%20Y%20ACUMULADOS%20PRD%20Y%20OTROS%203%20DE%203.pdf](https://colaboracion.ife.org.mx/Direccion_Juridica/Documentos%20de%20Sentencia/APELACIONES/2012/ENERO/SUP-RAP-589-2011%20Y%20ACUMULADOS%20PRD%20Y%20OTROS%203%20DE%203.pdf)> [Consultado el 23 de noviembre de 2013].
- \_\_\_\_\_, (2013) *Resolución del recurso de apelación SUP-RAP-35-2012 y acumulados tras las resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG22/2012 y CG23/2013*. Disponible en: <[http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0035-2012-Acuerdo2.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0035-2012-Acuerdo2.pdf)> [Consultado el 23 de noviembre de 2013].
- Tuckman, Jo, (2012) “Computer files link tv dirty Tricks to favourite for Mexico presidency” en *The Guardian*. 7 de junio. Disponible en: <<http://www.theguardian.com/world/2012/jun/07/mexico-presidency-tv-dirty-tricks>> [Consultado el 28 de julio de 2012].
- Vanguardia, (2012) “Niegan recibir dinero de Peña Nieto por ‘comentarios de López Dóriga’”. Disponible en: <[http://www.vanguardia.com.mx/niegan\\_recibir\\_dinero\\_de\\_pena\\_nieto\\_por\\_comentarios\\_de\\_lopez-doriga-1284736.html](http://www.vanguardia.com.mx/niegan_recibir_dinero_de_pena_nieto_por_comentarios_de_lopez-doriga-1284736.html)> [Consultado el 28 de julio de 2012].
- Vela Peón, Fortino, (2008) “Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa” en Tarres, María Luisa (comp.), *Observar, escuchar y comprender: Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México, FLACSO, pp. 63-95.
- Villamil, Jenaro, (2013) “TELEVISIA-The Guardian y la Publicidad encubierta” en *Revista Proceso*. México. Disponible en: <<http://www.proceso.com.mx/?p=332851>> [Consultado el 2 de julio del 2013].
- Wolton, Dominique, (1998a) “La comunicación política: construcción de un modelo” en Ferry, Jean-Marc; Wolton, Dominique y otros (comp.), *El nuevo espacio público*. Barcelona, Gedisa, pp. 28-46.
- \_\_\_\_\_, (1998b) “Los medios, eslabón débil de la comunicación política” en Ferry, Jean-Marc; Wolton, Dominique, y otros (comp.), *El nuevo espacio público*. Barcelona, Gedisa, pp.183-199.