

"A propósito de las elecciones 2024 en México. La reforma al modelo de comunicación política, el tratamiento a la propaganda política."

Enrique Cuna Pérez

**Ponencia elaborada para XXXVI Congreso Internacional de Estudios Electorales:
Integridad electoral en contextos de violencia e inseguridad en América Latina,
Sociedad Mexicana de Estudios Electorales A.C.**

Medellín, Colombia 2025

"A propósito de las elecciones 2024 en México. La reforma al modelo de comunicación política, el tratamiento a la propaganda política."

Enrique Cuna Pérez*

Introducción

Hasta el 2024 parte de los escollos más preocupantes para la equidad y el funcionamiento de la competencia político electoral era la excesiva concentración de medios en pocas manos (lo que les otorga no sólo un relevante poder económico sino poder para imponer temas en la agenda pública, crear opinión pública favorable o desfavorable a los actores e instituciones políticas según criterios mercantiles e ideológicos, e incluso como actores políticos negociar con el aparato estatal), ahora el proceso electoral de este año ha configurado un nuevo actor que disputa el tiempo, la agenda y la orientación hacia alguno de los candidatos: el Presidente de la República.

Las conferencias matutinas de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) representaron una nueva forma de comunicación política, en donde se estableció una relación directa con la ciudadanía, en un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, que influyó la agenda y la discusión pública. Dicho ejercicio fue objeto constante de discusión política y académica en torno a la figura, preponderancia y contenido que promovieron en buena medida la propuesta de redefinición de propaganda gubernamental y que influyó en la disputa electoral desequilibrando la balanza a favor de la candidata de MORENA.

La ponencia analiza lo anterior a partir de un supuesto: derivado de la ausencia de una definición precisa y clara de lo que es la propaganda gubernamental, del nuevo mecanismo de comunicación política (la llamada "mañanera") y de la franca intervención en temas que tocan lo electoral, es que se vivió el desequilibrio en torno a la amplia exposición del Ejecutivo y líder identificado del movimiento político identificado como Cuarta Transformación (4T) y de MORENA.

Esto es, la equidad en el tiempo total concedido a los candidatos y partidos o coaliciones electorales en la reglamentación está superada (claro que quedan dudas en cuanto al tratamiento de la información al privilegiar con adjetivos y calidad a determinado candidato

* Doctor en Estudios Sociales (UAM), profesor investigador Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa, México, cuna@xanum.uam.mx

u organización política), hay un crecimiento exasperante de los *spots* políticos que resulta agobiante pero no desequilibrado pues su asignación corresponde a lo señalado en la norma electoral; pero ahora, el desequilibrio se vivió desde el foro nacional que construyó el Ejecutivo no sólo como contrapeso al poder mediático de ciertas empresas sino también al importante papel que la ciudadanía ha entregado a AMLO como informador y orientador de los temas políticos y sociales nacionales e internacionales.

Para demostrar lo anterior -siguiendo una metodología documental basada en estadísticas electorales y el debate jurídico alrededor del concepto de propaganda- se describe, en un primer momento, las reglas electorales asociadas a el sistema de medios de comunicación; posteriormente nos centramos en la discusión que implica la indefinición de propaganda que expone y explica el papel desequilibrante del Ejecutivo en la lucha electoral de 2024; por último señalamos las características de la disputa en medios y el cumplimiento de la norma que permite identificar pendientes que seguramente serán reconocidos y tratados en la próxima reforma electoral ya avisada (desde aquí creemos que quedan pendientes la reducción de *spots*, la revisión del acceso desigual a medios y la reglamentación a las nuevas tecnologías -redes sociales- como elementos deseables en la configuración del modelo de comunicación política).

¿Qué hay? ¿cómo se dirige la lucha política electoral en los medios?

La reforma electoral de 2007 cambió la relación comercial de los medios con los partidos políticos, eliminó la dependencia y subordinación de éstos hacia los empresarios de los medios de comunicación y en particular de la televisión; estableció el derecho de réplica como una garantía constitucional; reguló el acceso a todos los partidos a medios de comunicación electrónicos de manera proporcional y prohibió la contratación de tiempos en cualquier modalidad. Dicha reforma creó mejores condiciones de equidad, sin embargo, privilegió el llamado modelo de *spotización* política (Cuna, 2015), lo que implicó el *bombardeo* de cápsulas propagandísticas que mantuvieron la *espectacularización* de la política, la personalización de las candidaturas y la difuminación de ideologías (se entendió que fue respuesta del organismo electoral ante la obligación ser él quien distribuyera los espacios en medios). Lo anterior no se modificó con la reforma electoral de 2014, sino que se profundizó.

En cuanto a acceso a medios, la ley es clara en cuanto a que declara que el Instituto Nacional Electoral (INE) es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio de los derechos de los partidos políticos nacionales. A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral el INE dispone de cuarenta y ocho minutos diarios, que son distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destina a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos.

Durante las campañas electorales se destina para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible, esto es, los cuarenta y ocho minutos diarios. El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuye entre los mismos conforme a: el setenta por ciento distribuido entre los partidos políticos de acuerdo con los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restantes es dividido en partes iguales.

En 2014 se ratificó la prohibición de la propaganda gubernamental en periodo electoral.¹ Conviene detenernos aquí, pues es justo uno de los puntos modulares que posiblemente explican el desequilibrio de la lucha electoral del 2024. La reforma de 2007 incorporó un párrafo octavo al artículo 134 en los siguientes términos:

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso

¹ El Decreto del 10 de febrero de 2014 en su artículo Tercero Transitorio señala que: “El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos” (CPEUM, 2014).

esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007).

El Congreso nunca emitió la ley secundaria que reglamentara el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, por lo que la definición y su interpretación se fueron forjando a través de las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la aplicación de las normas constitucionales y legales y su interpretación por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (Gilas, 2016).

Esto es, la inexistencia de la reglamentación fue sustituida con un sistema de comunicación política basado en interpretaciones y sentencias en algún momento flexibles y hasta contradictorias entre sí. Karolina Gilas en una extensa descripción de sentencias enlista las principales características producto de esta situación: todas las personas gozan de la libertad para expresar sus ideas sin inquisición judicial o administrativa salvo que ataquen la moral, los derechos de terceros, provoquen algún delito, o perturben el orden público; “la manifestación de expresiones periodísticas auténticas o genuinas está permitida en radio y televisión como regla general”; la información difundida por los noticieros de radio, televisión o prensa como cobertura de los partidos políticos y sus candidatos no se considera propaganda electoral por ser una actividad propia de la difusión de ideas por conducto de periodistas y comentaristas; “para que la información difundida por el comunicador o periodista se considere un ejercicio genuino de periodismo, ésta debe tener la intención de informar al público... La información contenida en una nota periodística puede considerarse propaganda electoral cuando esta sea una simulación de género periodístico”. Para determinar la simulación, deben analizarse el contexto de la transmisión y la finalidad. Las entrevistas elaboradas a candidatos o dirigentes partidistas son lícitas y no constituyen propaganda electoral cuando se hagan en tiempos previos a la precampaña y campaña en relación con su opinión en torno a algún tema determinado, o que sus comentarios se formulen en el contexto de una entrevista cuya naturaleza obliga a que su difusión, a diferencia de los promocionales o spots, se concrete a un número limitado de transmisiones y en un contexto específico que no la haga perder su calidad de labor periodística. No existe disposición que sujete las entrevistas a normas claras que las limiten como propaganda; estas solo se sancionarán cuando se hagan como una simulación que signifique un fraude a la

Constitución y a la ley. Por ejemplo, cuando la entrevista es una simulación, difundida repetidas veces en distintos espacios de manera prolongada, el ámbito periodístico se sobrepasa y se vuelve un medio publicitario que atenta contra la normativa electoral (Gilas, 2016).

La situación de indefinición homologada descrita líneas arriba ha llevado a los actores involucrados a sugerir interpretaciones diversas y en franca contradicción que en mucho explican el clima de enfrentamiento constante que se ha agudizado entre el gobierno de AMLO y las instancias judiciales del poder (ver cuadro comparativo 1).²

² Algunos ejemplos de estos constantes desencuentros son los siguientes:

En 2019, se denunció al Presidente de la República por la presunta utilización de recursos públicos para afectar la equidad electoral con la realización de diversos actos públicos, entre ellos el Informe de los Primeros 100 Días de Gobierno, así como el Primer Informe de Gobierno y la difusión de spots relacionados con este. En su resolución, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial estimó que los eventos denunciados debían ser considerados lisa y llanamente como un ejercicio de rendición de cuentas de carácter meramente informativo sobre los avances de la administración pública federal en diversas temáticas, en abono al derecho a la información de la ciudadanía en general. Asimismo, desestimó que en estos eventos se hiciera una apología del Ejecutivo Federal, pues el discurso o mensajes difundidos no resaltaron sus cualidades o logros personales, sino información institucional que abona a la rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio de la función pública.

En febrero de 2022 se denunció al Presidente de la República ante el INE, por la presunta expresión de logros gubernamentales en eventos realizados en el estado de Sonora, difundidas a través de redes sociales oficiales y páginas de Internet. El INE ordenó, como "medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva", eliminar las publicaciones de referencia y la abstención del Ejecutivo Federal para, bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial, realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados con logros y actividades de gobierno, que pudiesen considerarse propaganda gubernamental, salvo campañas de información relativas a servicios educativos y de salud o protección civil. El TEPJF confirmó las medidas cautelares con base en la interpretación del concepto de propaganda gubernamental del INE, indicando que no era necesario acreditar que las expresiones vertidas por el Presidente de la República deban influir en la intención de la ciudadanía para votar a favor o en contra durante el proceso de revocación de mandato.

El 3 de septiembre de 2020 el presidente Andrés Manuel López Obrador afirmó que el INE en contubernio con partidos de oposición intentaron coartar la libertad de información y quisieron censurar a su gobierno prohibiendo la difusión de las conferencias matutinas en Coahuila e Hidalgo. En una resolución, el TEPJF ordenó al INE dejar sin efectos un acuerdo por el cual se decidió suspender la emisión en radio y televisión de las ruedas de prensa del Ejecutivo federal en dichos estados debido a que están próximos a comicios. A su vez, AMLO ha señalado que los ejercicios informativos que realiza todas las mañanas desde Palacio Nacional no deben ser considerados actos de propaganda sino de rendición de cuentas e información para los mexicanos.

En abril de 2021, el INE ordenó a la Presidencia de la República que quitara los videos de la mañanera del presidente Andrés Manuel López Obrador del 16 de abril, por considerar que violó la veda electoral. En dicha conferencia, el presidente López Obrador expuso el despliegue de los programas sociales de su gobierno en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca. El INE consideró que sus expresiones no fueron espontáneas, sino que "fueron preparadas para su emisión pública, pues contenían gráficas y datos previamente obtenidos de una dependencia gubernamental", lo que contraviene el artículo 41 constitucional.

El 28 de mayo de 2023, el TEPJF consideró que el INE no realizó un análisis exhaustivo y contextual del llamado del Presidente a votar contra los conservadores, revocando la decisión del INE y otorgó medidas cautelares para "vincular" al presidente Andrés Manuel López Obrador para que se abstenga de realizar expresiones y declaraciones de índole electoral en el marco de los procesos electorales. Previamente, el INE había negado las medidas solicitadas por partidos de oposición, luego de que el Presidente de la República

Cuadro 1. Definición propaganda gubernamental

INE	“...manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados con logros y actividades de gobierno, que pudiesen considerarse propaganda gubernamental, salvo campañas de información relativas a servicios educativos y de salud o protección civil”.
TEPJF	...cualquier "forma de comunicación que hacen los entes gubernamentales de sus actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, expresiones y proyecciones, que llevan a cabo las servidoras o los servidores o entidades públicas de todos los niveles de gobierno, que tenga como finalidad difundir para el conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno".
CIDH	Es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Resulta indispensable para la formación de la opinión pública. También constituye una <i>conditio sine qua non</i> para el desarrollo de los partidos políticos, los gremios, las sociedades científicas y culturales y, en general, todos los que desean influir al público. La finalidad de la publicidad gubernamental debe girar en torno de la institución que publicita sus actividades y dar a conocer a la ciudadanía de sus actividades, por un lado, dando uso al principio de transparencia y rendición de cuentas, pero haciendo hincapié en la institución, no en sus titulares (Meléndez, 2019).

Fuente: Elaboración propia.

Entendiendo el desequilibrio, la permanente exposición del Ejecutivo

En abril de 2022, AMLO envió al Congreso su reforma electoral que implicaba, entre otras cosas, cambiar al INE por el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas, renovar a los consejeros y magistrados electorales mediante voto popular, modificar el número de integrantes del Congreso, trasladar el control del registro federal de electores al gobierno, reducir el financiamiento público a partidos políticos y suprimir a las autoridades electorales locales. La propuesta fue rechazada por el Congreso en diciembre del mismo año al no obtener los votos suficientes para su aprobación.

Inmediatamente AMLO echó a andar un llamado “Plan B” o propuesta alterna que implicaba cambios a la legislación secundaria -decretos que no requerían mayoría calificada en el Congreso, sino sólo mayoría simple para ser aprobada-, modificando con ello la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley

llamó a votar por los candidatos que respaldan lo que él considera una transformación y en contra de los “conservadores”. La Comisión del INE consideró que en las manifestaciones denunciadas no se advertía urgencia o peligro en la demora que justificara la procedencia, ya que dichas expresiones no se relacionaron con los procesos electorales del Estado de México y de Coahuila, sobre todo porque el llamado del Presidente es para las elecciones de 2024.

El 21 de julio de 2023 el presidente López Obrador denunció que el INE, el TEPJF y la SCJN se volvieron el “Instituto de la Censura” ante las constantes medidas para que no hable del proceso electoral 2024. Ahora la prohibición fue con el objetivo de que no se pronuncie sobre el proceso electoral de 2024, ante la queja de la aspirante presidencial del Frente Amplio por México, Xóchitl Gálvez. También aprobó eliminar o modificar las conferencias matutinas y sus respectivas versiones estenográficas de los días 10, 11, 14 y 17 de julio, toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho y desde una óptica preliminar, de manera abierta el Ejecutivo se refiere al Proceso Electoral Federal y hace referencia sobre temas electorales.

Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley General de Comunicación Social y la Ley General de Responsabilidades Administrativas que limitaba la facultad de interpretación de las autoridades electorales a la definición de propaganda gubernamental (Espinosa Silis, 2023). Así, el 27 de diciembre de 2022 se publicó el *Decreto que reformó la Ley General de Comunicación Social y la Ley General de Responsabilidades Administrativas*, ambas en materia de propaganda gubernamental que redefinía el concepto a partir de que ésta se realizara con recursos públicos específicamente etiquetados para ese fin y libertad a las manifestaciones de los servidores públicos, acciones que no constituirían propaganda gubernamental sino un legítimo ejercicio de su libertad de expresión. El decreto reglamentaba el artículo 134 constitucional, que señala que la propaganda en tiempos electorales debe de ser de carácter institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social, y abarca la difundida por cualquier poder público a través de cualquier medio de comunicación social y en ningún caso puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de un servidor público.

El Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en el artículo 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto, séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, en su artículo primero señala que propaganda gubernamental es:

El conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones y proyecciones difundidas, bajo cualquier modalidad de comunicación social, con cargo al presupuesto público, etiquetado de manera específica para ese fin, por un ente público (poderes de la Federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como órganos constitucionales autónomos, o cualquier otra dependencia o entidad de carácter público), con el objeto de difundir el quehacer, las acciones o los logros relacionados con sus fines, o información de interés público referida al bienestar de la población, cuyas características deberán ajustarse a lo señalado en el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No constituyen propaganda gubernamental las expresiones de las personas servidoras públicas, las cuales se encuentran sujetas a los límites establecidos en las leyes aplicables.

Tampoco constituye propaganda gubernamental la información de interés público, conforme al artículo 3, fracción XII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que debe ser difundida bajo cualquier formato por las personas servidoras públicas (2022).

Posterior a esta definición, se reiteró el mandato previo de los servidores públicos para aplicar con imparcialidad los recursos públicos, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y se recordó que las sanciones aplicables deberán ser tomadas bajo el principio de estricto derecho y no por analogía o mayoría de razón. Como ya se ha mencionado, si bien dicho decreto se expidió en marzo de 2022, la SCJN lo invalidó por haberse puesto en marcha durante el proceso electoral de 2022.³ Esta exacta definición la volvió a impulsar AMLO en su propuesta de reforma electoral, rechazada ahora por los integrantes del Congreso al no obtener la mayoría calificada requerida.

Hasta aquí puede reconocerse, por un lado, la limitación del concepto de propaganda electoral al uso de recursos públicos y al enmarcado en una campaña de comunicación social, dejando sin aplicación a todo dicho, opinión o información vertida por actor público fuera de dicha campaña o dicho gasto. Por otro, dicha propuesta mandata expresamente que durante el tiempo que comprendan los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, así como las campañas electorales, debe suspenderse la difusión de dicha campaña de comunicación; que las campañas de comunicación deberán ser programas anuales; y que deben observar relación directa con sus atribuciones y facultades, que utilicen, en primera instancia los tiempos oficiales conforme a las disposiciones legales y administrativas aplicables, expresadas en el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de*

³ La SCJN consideró que la reforma se realizó fuera de los tiempos permitidos que se marcan en la Constitución, pues se aprobó y promulgó dentro del periodo de veda legislativa en materia electoral que establece la Constitución, lo que permitió declarar la invalidez total del decreto interpretativo del alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley Federal de Revocación de Mandato. El estudio de fondo, que no incluyó el análisis del contenido del decreto impugnado por diputados federales y senadores integrantes de la LXV Legislatura, mediante la promoción de un cúmulo de acciones de inconstitucionalidad, la SCJN explicó que el estudio del asunto se centró en la violación a la veda legislativa en materia electoral, que constituye una prohibición establecida en el artículo 105 constitucional: “La prohibición consiste en que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral donde vayan a aplicarse y durante su transcurso no podrá haber modificaciones legales fundamentales” (Ramos, 2022).

Responsabilidades Administrativas, y que se ajusten al límite del gasto del Programa Anual de Comunicación Social, que en su conjunto, no debe rebasar el 0.1 por ciento del Presupuesto de Egresos Anual (2022).

En la *Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral* -integrada al *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral*- en su capítulo V *De la nulidad de las elecciones federales y locales* se reitera: “A fin de salvaguardar las libertades de expresión, información y de fortalecer el Estado democrático, no serán objeto de inquisición judicial ni censura, las entrevistas, opiniones, editoriales, y el análisis de cualquier índole que, sin importar el formato sean el reflejo de la propia opinión o creencias de quien las emite” (2023).

La propuesta de AMLO sugiere como eje articulador de la definición al gasto público. La argumentación propone que los actos de las personas servidoras públicas que llevan a la obtención del voto en favor de una candidatura o partido político consiste en aplicar los recursos públicos para influir en la equidad de la contienda electoral. Al señalar en la ley que la propaganda implica un gasto *ex profeso* a ejercer en un año fiscal determinado, vía tiempos comerciales o tiempos oficiales, resuelve el que se pueda contratar mensajes pagados con presupuesto público en medios de comunicación durante las campañas electorales respecto de logros, y aquellos que promocionaban nombres, imágenes y voz de funcionarios, con o sin anuncios de logros gubernamentales.

Al homologar los conceptos de comunicación social y publicidad oficial como propaganda gubernamental la propuesta de AMLO se ajusta a lo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha enmarcado alrededor del concepto de publicidad oficial, que no considera las expresiones personales de las personas servidoras públicas pues asume que el riesgo de la publicidad oficial proviene del pago a los medios de comunicación, así pues los servidores públicos ejercen su libertad de expresión cuando en ella no radique pago alguno o uso del dinero público. Esto es, la definición de propaganda gubernamental que usa el INE y el TEPJF, desde esta óptica, invalidan un derecho humano de las personas servidoras

públicas, con este exceso se ha olvidado el espíritu principal de la reforma 2007: el uso de recursos públicos para financiar la propaganda (Farrera Bravo y Paoli Bolio. 2011).¹

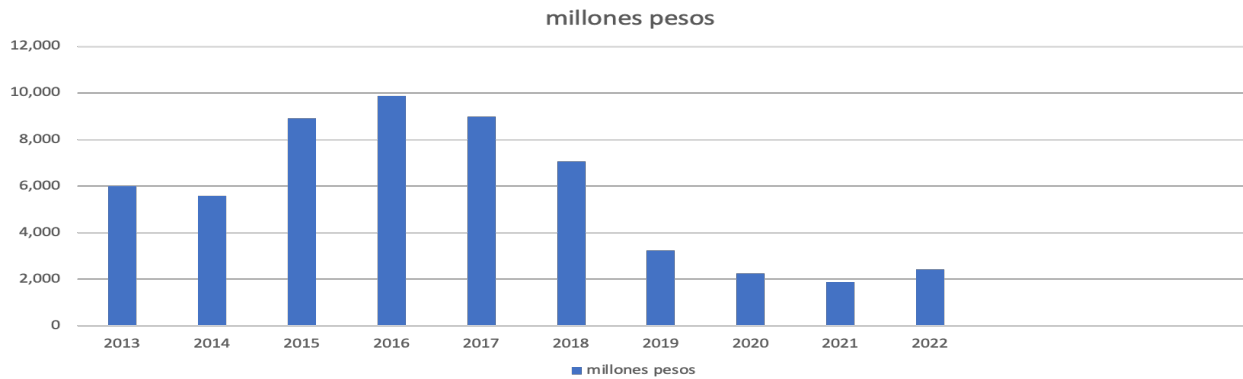
El espíritu que engloba la definición se corresponde con otra notable acción que va perfilando el cambio que pretendió AMLO en la relación con los medios, la asignación presupuestal a los ejercicios de difusión y publicidad con criterios políticos electorales, el gobierno de AMLO ejerció en publicidad oficial una tercera parte de lo que erogó Enrique Peña Nieto. El gobierno de Peña derrochó en sus seis años más de 126 mil millones de pesos en publicidad oficial, de los cuales 60, 000 millones correspondieron directamente a la Presidencia de la República (gráfico 1). Como ejemplo del uso político que se le da a este instrumento Artículo 19 ha señalado que, en 2015, año donde se renovó la Cámara de Diputados y algunas gubernaturas, el presupuesto permitido fue de 3, 203 millones de pesos y el ejercido fue de 8, 916 millones de pesos, un gasto superior de 178% o en 2018, año de comicios federales, se programaron 2, 031 millones de pesos y se terminó aplicando más de 7, 059 millones de pesos, 247% más para gasto en publicidad gubernamental (Artículo 19, 2020).

Por su parte, el gobierno de AMLO usó una mínima parte de esos montos, pero siguió concentrando en unos cuantos medios su distribución, siendo notablemente favorecidos las televisoras tradicionales (TV Azteca y Televisa) y el periódico La Jornada (Esteinou Madrid, 2022). Por ejemplo, en 2019 del total del monto erogado, cinco de 564 medios de comunicación concentraron el 40% de los recursos.

¹ Durante todo el proceso electoral, el mandatario fue acusado de violar la legislación y poner en riesgo la equidad de la contienda. Hasta el 31 de mayo de 2024, el presidente Andrés Manuel López Obrador fue denunciado por sus dichos en 86 conferencias mañaneras, además se tramitaron 40 solicitudes de medidas cautelares en su contra. En múltiples ocasiones la Sala Especializada del TEPJF determinó que AMLO sí vulneró los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad de las elecciones con los comentarios emitidos en sus conferencias mañaneras, pues de acuerdo con los magistrados, el mandatario difundió propaganda gubernamental en período prohibido, realizó promoción personalizada y usó indebidamente recursos públicos. De acuerdo con la Constitución, el presidente no puede ser sancionado por delitos electorales, pero sí puede emitir medidas cautelares, las cuales han sido editar las mañaneras para que las expresiones que pueden caer en delito electoral ya no estén publicadas.

Según datos del Instituto Nacional Electoral (INE) de 2018 al 8 de abril de 2024, el órgano electoral recibió 187 quejas contra López Obrador; mientras, en contra del priista Enrique Peña Nieto se registraron 24 denuncias, y en contra de Felipe Calderón, 3 (de la Rosa, 2024).

Gráfico 1. Gasto comparativo publicidad oficial 2013-2022



Fuente: Elaboración propia con base en (Artículo 19, 2020).

Desempeño en medios, equilibrio en cobertura

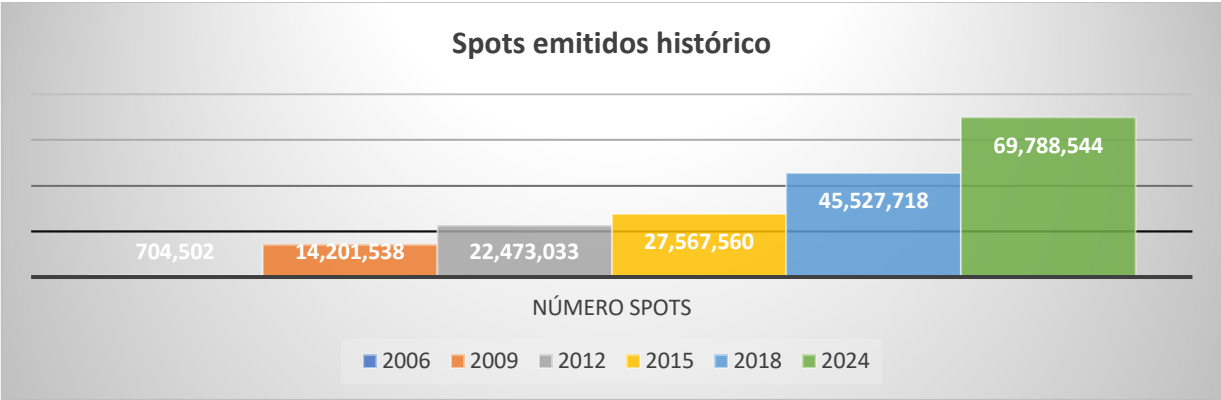
Las campañas electorales en nuestro país han profundizado la personificación y la imagen del candidato, más que difundir su propuesta u oferta programática. Convertidos en celebridades mediáticas, mantienen su presencia en televisión y radio a través del discurso estridente, la declaración agresiva, la presentación de sus sentimientos o valores y, sobre todo, la descalificación del adversario. Si a esta personalización se suma la mezcla de información y diversión, la presentación episódica de los temas y la fragmentación de los mismos, el resultado es la poca deliberación de los asuntos públicos, la desconfianza hacia la esfera de la política y la frágil ciudadanía que ante el desconcierto y la poca información se manifiesta apática y despolitizada, descontenta e insatisfecha con la democracia y sus instituciones. Lo anterior se ejemplifica con el gran número de spots que se difunden en los procesos electorales.

En las elecciones de 2018 se repartieron casi 60 millones de spots; en 2024 el número creció a 69 millones, el gráfico 2 evidencia la trayectoria al alza de esta forma de comunicación y disputa electoral que hoy prevalece en el modelo de comunicación política. Recordemos que estos *spots* se reparten a través de los criterios de igualdad (el 30% con base en la distribución de tiempos idéntica entre los partidos y candidatos contendientes) y proporcionalidad (70% con base en la representación lograda en las pasadas elecciones).

De acuerdo con el INE, para el periodo electoral se destinaron 69,788,544 promocionales en radio y televisión. A la precampaña se asignaron 21,363,840; a la intercampaña 14,954,688; a la campaña 32,045,760 y a la reflexión y jornada electoral 1,424,256. Por partido político,

de acuerdo con la numeralia electoral, a MORENA se le pautaron 8,564, 081 spots; al Partido Revolucionario Institucional (PRI) 5,263,071; al Partido acción Nacional (PAN) 5,359,505; Movimiento Ciudadano (MC) contó con 3,097,015; el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con 2,778,041; el Partido del Trabajo (PT) 2,336,670 y finalmente el Partido de la Revolución Democrática (PRD) contó con 2,418,268 spots; los restantes correspondieron a la autoridad electoral (INE, 2024). Ciertamente, los datos lo señalan, los spots no garantizan la victoria, pero sí empobrecen el debate político racional y reflexivo con el cual los ciudadanos pueden inmiscuirse en los asuntos públicos y no desde la mera expectación (democracia de espectadores).

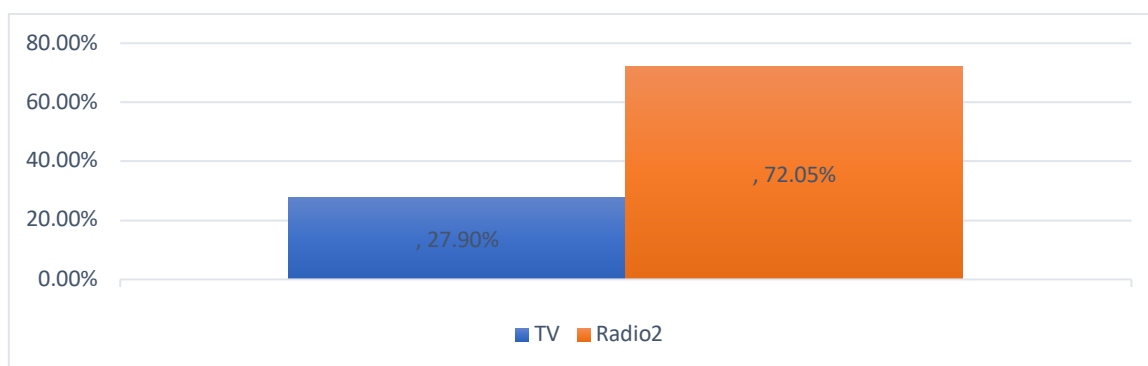
Gráfico 2. Tendencia *Spotización* lucha política electoral 2006-2024



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, el monitoreo de transmisiones en programas noticiosos, elaborado en esta ocasión por la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), registró en los tres meses que duró la campaña electoral -1 marzo al 29 mayo- 246 mil 693 piezas sobre las campañas a la Presidencia de la República, de las que 175 mil 944 correspondieron a radio y 70 mil 749 a televisión (gráfico 3). Dicho monitoreo consideró el análisis de 503 programas, de los que 489 fueron noticiarios, 10 correspondieron a programas de espectáculos o de revista y cuatro más a programas de debate, opinión y análisis (Instituto Nacional Electoral y Universidad Autónoma de Nuevo León, 2024).

Gráfico 3. Distribución por medio (TV-Radio) cobertura informativa campaña presidencial 2024



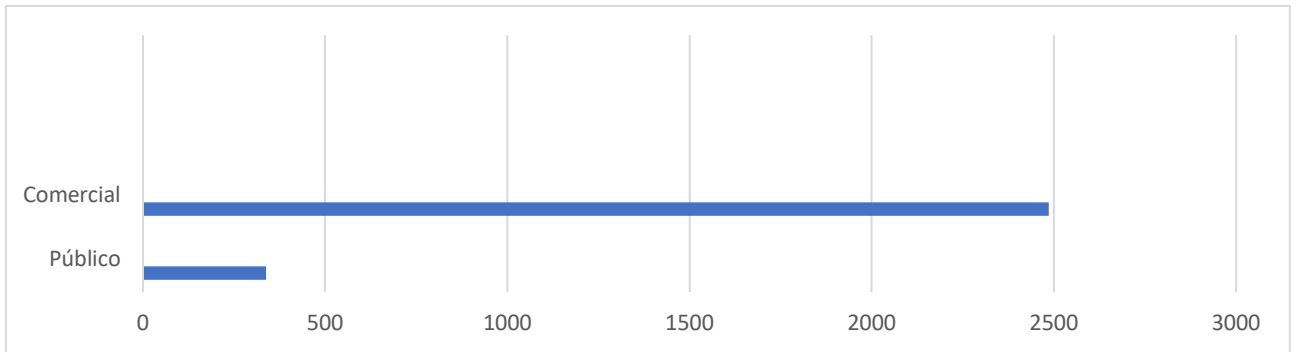
Fuente: Elaboración propia con base en (INE-UANL, 2024)

Con respecto al tipo de fuente, el monitoreo referido señaló similitudes (sincronía) entre el tratamiento que dieron los medios públicos y los medios comerciales tanto a las candidatas presidenciales como a las fuerzas políticas, partidos y coaliciones que las impulsaban; esto es, los datos no muestran diferencia en el tratamiento positivo o negativo hacia los actores de acuerdo a la ideología expresada o a la tendencia histórica de apoyo clara y definida hacia el gobierno (medios públicos) o hacia la oposición (medios comerciales). Los gráficos 4 y 5 ilustran las tendencias similares en el tratamiento por tiempo destinado y la amplia predominancia de los medios comerciales en el espectro nacional.²

Los datos no sugieren que desde el gobierno se utilizaron a los medios públicos como orientadores y propagandistas de MORENA y su candidata, transformando escenarios que aún sobreviven en los imaginarios políticos alrededor del impacto de los medios en los procesos electorales como protagonistas de elecciones mediáticas o de Estado (Esteinou Madrid, 2023).

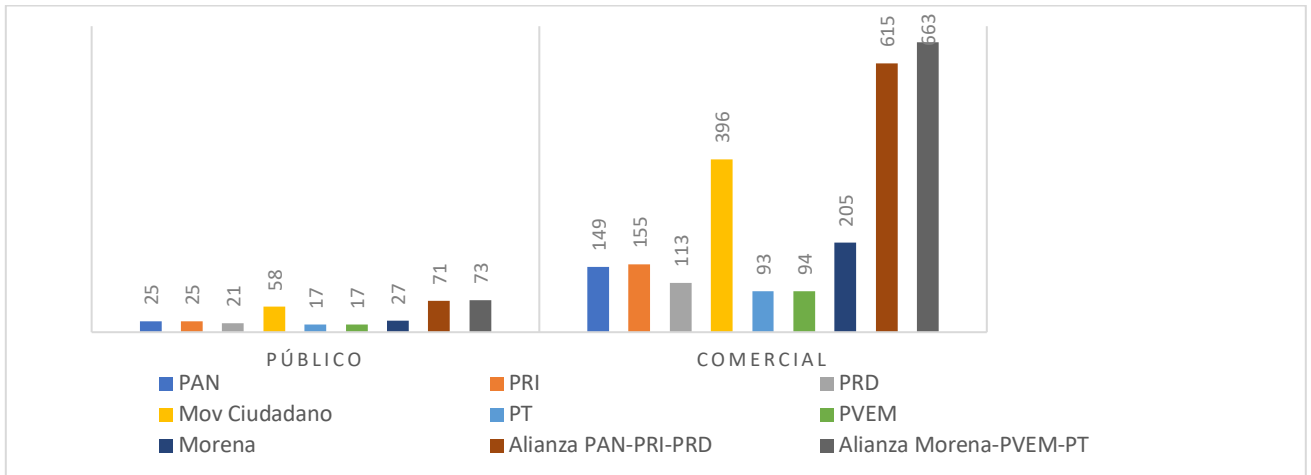
² Hasta el año 2022 en México existían 644 concesiones de radio y televisión otorgadas por el Estado para funcionar como medios de comunicación de servicio público, que concentran por ejemplo al Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, Canal 14, Canal 11, Canal 22, TV Capital 21 de la CDMX, el Instituto Mexicano de la Radio, Radio Educación, Radio Altavoz y diversos medios de gobierno de las entidades del interior de la República Mexicana.

Gráfico 4. Distribución por tipo de medio de horas destinadas a cobertura campaña presidencial 2024



Fuente: Elaboración propia con base en (INE-UANL, 2024).

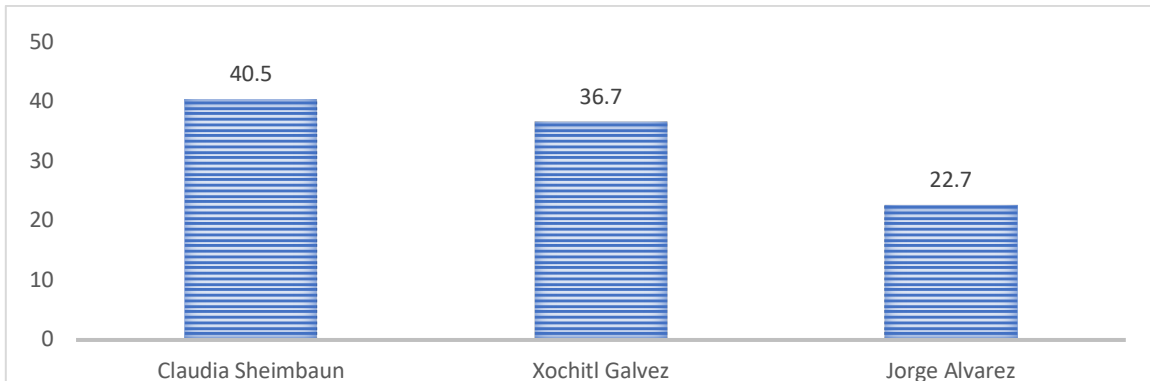
Gráfico 5. Distribución horas destinadas por partido político por sistema de medio público, 2024.



Fuente: Elaboración propia con base en (INE-UANL, 2024).

El tiempo total otorgado a las campañas a la Presidencia de la República fue de dos mil 914 horas, 34 minutos y dos segundos. En radio se dedicaron dos mil 99 horas, 50 minutos y 45 segundos y en televisión 814 horas, 43 minutos y 17 segundos, destaca la prevalencia de la candidatura de Claudia Sheinbaum y la coalición “Sigamos Haciendo Historia” (gráfico 6).

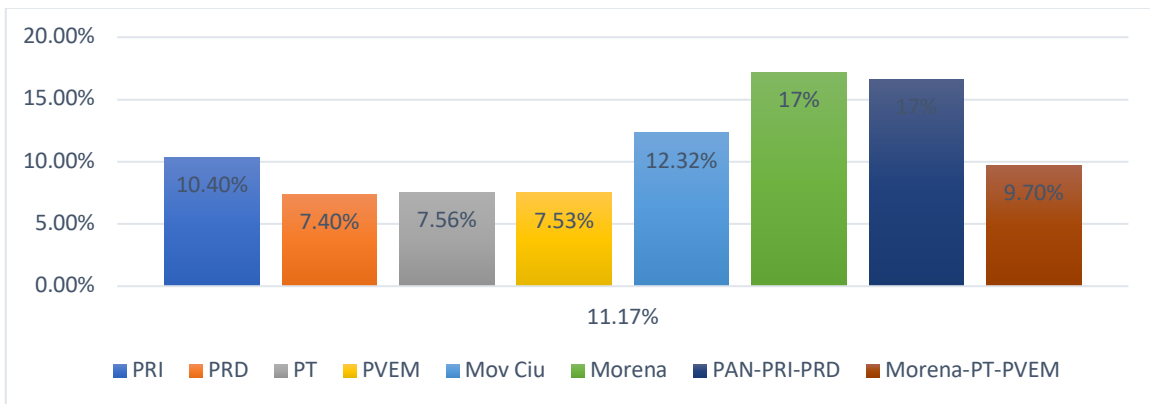
Gráfico 6. Distribución de porcentaje de tiempo destinado por candidato en medios (radio y TV) 2024



Fuente: Elaboración propia con base en (INE-UANL, 2024).

La misma tendencia en la distribución se puede notar en cuanto a las campañas a las senadurías, el monitoreo reportó 33 mil 427 piezas en radio y televisión, de las que 25 mil 934 se transmitieron en programas radiofónicos y siete mil 493 en televisivos (un total de 833 horas, 39 minutos y 14 segundos). MORENA, como partido político, y “Fuerza y Corazón por México”, como coalición, fueron los actores políticos con más tiempo otorgado en radio y en televisión (gráfico 7) (INE-UANL, 2024).

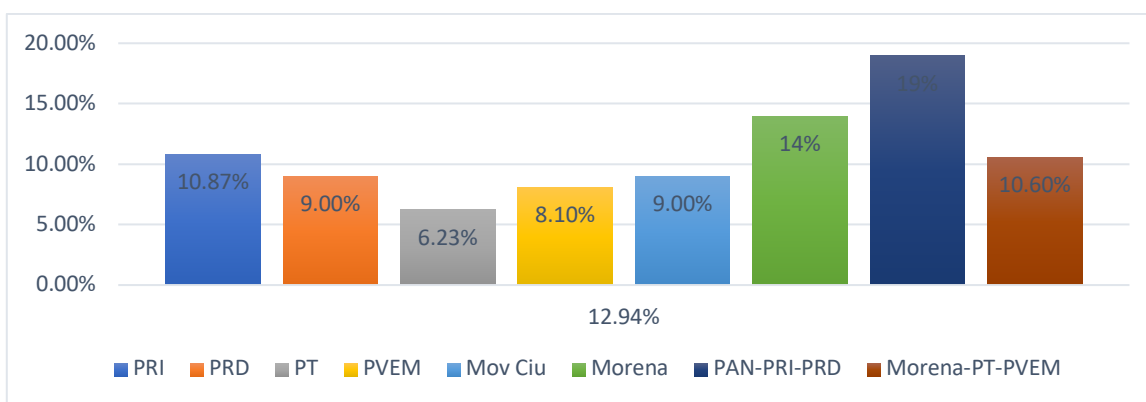
Gráfico 7 . Distribución tiempo (porcentaje horas) por partido, candidaturas Senadores, 2024



Fuente: Elaboración propia con base en (INE-UANL, 2024).

Mientras que las campañas de diputados concentraron sólo 621 horas, 32 minutos y nueve segundos en radio y televisión, el monitoreo registró 19 mil 562 piezas, destacando el tiempo asignado a MORENA y a la coalición “Fuerza y Corazón por México” (gráfico 8) (INE-UANL, 2024).

Gráfico 8. Distribución tiempo (porcentaje horas) por partido, candidaturas diputados federales



Fuente: Elaboración propia con base en (INE-UANL, 2024).

La lección: se acerca una reforma electoral. A manera de conclusión.

Es suficientemente conocida la tarea ingente que poseen los medios de comunicación para con la democracia y la configuración de una ciudadanía participativa (lo que se entienda por ello), los medios no sólo representan el pluralismo informativo, político, social y cultural (Esteinou Madrid, 2022), también son los representantes de la libertad de información y de expresión que impulsan el debate nacional y el avance en la construcción de posiciones políticas que se manifiestan de manera clara en los procesos electorales. Lo anterior es importante para tener claridad ante la ya anunciada reforma electoral 2025.

Si bien estamos ante una transición en el modelo de comunicación política impulsada no sólo por la instalación de las llamadas “mañaneras” sino también por la renovación en los hábitos de las audiencias promovida por el uso creciente de las redes sociales como principal medio de información de los mexicanos, también es cierto -como se ha descrito en este capítulo- las ausencias legales en la reglamentación correspondiente impactaron las preferencias electorales en el proceso de 2024.

Aunado a lo anterior, hay que señalar que el consumo de noticias de impresos y televisión ha decrecido de manera notable en los últimos cinco años (impulsada además por la pandemia de COVID y la proliferación de portales y aplicaciones tecnológicas), siendo hoy la red social TikTok quien informa a los mexicanos hasta en 18% (Redacción Alianza de MediosMx, 2024).³ Las redes sociales son ampliamente utilizadas en todos los grupos de edad, llevando

³ El reporte de The Reuters Institute muestra que los 10 medios online más consumidos en el país son El Universal noticias en línea, que forma parte de la Alianza de Medios MX, UnoTV, Televisa noticias en línea,

a acrecentar el imperio de la imagen por encima de la reflexión. Importante es esta distinción, pues en el proceso electoral 2024 se promovió desde las redes la falsa idea de una profunda polarización y una cerrada competencia entre las dos candidatas a la Presidencia de la República. Los resultados electorales señalan la inexistencia de lo uno y lo otro.

La reforma electoral por venir tendrá, para corregir el escenario descrito en 2024, que discutir no sólo sobre la definición de propaganda y publicidad gubernamental, o sobre el mantenimiento de spots como principal mecanismo de la autoridad para la distribución y acercamiento de los mensajes con los que los actores políticos suponen acercarse a los votantes, sino también obligada está a ampliar la reflexión sobre el papel y reglamentación suficiente de los medios de comunicación tradicionales, los medios públicos y las redes sociales.

Referencias

Redacción Alianza de MediosMx. (18 de junio de 2024). Las noticias en México solo crecen en TikTok, medios tradicionales pierden: Digital News Report 2024. *Alianza de MediosMx*. <https://alianzademediosmx.org/reportes/las-noticias-en-mexico-crecen-en-tiktok-digital-news-report-2024/2040>

Contenido Animal Político. (28 de abril de 2022). AMLO presenta su reforma electoral: va por sustituir al INE, bajar número de legisladores y reducir financiamiento. *Animal Político*. <http://bit.do/fUs5n>

Arista, L. (22 de junio de 2020). AMLO advierte: 'me voy a convertir en guardián' de las elecciones. *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/presidencia/2020/06/22/amlo-advierde-me-voy-a-convertir-en-guardian-de-las-elecciones>

Artículo 19. (02 de julio de 2020). Primer año de gobierno de AMLO: el gasto en publicidad oficial a la baja, pero persisten las malas prácticas. *Artículo 19*. <https://articulo19.org/primer-ano-de-gobierno-de-amlo-el-gasto-en-publicidad-oficial-a-la-baja-pero-persisten-las-malas-practicas/>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [C.P.E.U.M.], Reformada, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 10 de febrero de 2014, (México).

TVAzteca noticias en línea, Foro TV en línea, Aristegui Noticias, CNN, Reforma en línea e imagen Noticias (Redacción Alianza de MediosMx, 2024).

_____, [C.P.E.U.M.], Reformada, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 13 de noviembre de 2007, (México).

Cuna, Enrique. (2015). El nuevo modelo comunicación política. En Miguel González Madrid y A. Escamilla Cadena (Coords.) *El nuevo sistema político electoral mexicano* (pp. 71-90). Universidad Autónoma Metropolitana.

De la Rosa. (08 de mayo de 2024). AMLO, el presidente con más quejas por violar la ley electoral en campañas. *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/elecciones/2024/05/08/amlo-el-presidente-con-mas-quejas-por-violar-ley-electoral>

Decreto [Secretaría de Gobernación] por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral. 02 de marzo de 2023.

Decreto [Secretaría de Gobernación] por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. 27 de diciembre de 2022.

Decreto [Secretaría de Gobernación] por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato. 17 de marzo de 2022.

Espinosa Silis, A. (24 de marzo de 2023). La reforma electoral en México. Dos visiones democráticas (Parte 1). *Agenda Estado de Derecho*. <https://agendaestadodederecho.com/la-reforma-electoral-en-mexico-parte-1/>

Esteinou Madrid, Javier. (22 de enero de 2023). Propaganda encubierta 2023-2024: impacto sobre el modelo de comunicación política. *Revista Siempre!. Presencia de México*. <http://www.siempre.mx/2023/01/propaganda-encubierta-2023-2024-impacto-sobre-el-modelo-de-comunicacion-politica/>

_____ . (2022). La publicidad gubernamental en el régimen de la Cuarta Transformación nacional. *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, (99), pp. 139-169.

<https://doi.org/10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/202299-05>

Farrera Bravo, Gonzalo. y Paoli Bolio, Francisco. J. (2011). *Topes de campaña y propaganda velada*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Rodríguez García, A. (23 de junio de 2020). AMLO insiste en ser 'guardián de elecciones', 'no sé porque le molesta al INE'. *Proceso*, <https://www.proceso.com.mx/635459/amlo-insiste-en-ser-guardian-de-elecciones-no-se-porque-le-molesta-al-ine-dice>

Gilas, Karolina. (2016). *Sistema de comunicación política a partir de la reforma de 2014*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Instituto Nacional Electoral. (2024). *Numeralia del Proceso Electoral Federal y Local 2023-2024*. Instituto Nacional Electoral,

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/153578/Numeralia-PEF-2023-2024.pdf>

Instituto Nacional Electoral y Universidad Autónoma de Nuevo León (30 de mayo de 2024). *Informe del monitoreo de campaña relativo al periodo 1 de marzo al 19 de mayo de 2024*.

Instituto Nacional Electoral, <https://acortar.link/bfSRL0>

Meléndez, F. (2019). Instrumentos Internacionales sobre derechos humanos aplicables a la administración de justicia. Estudio constitucional comparado. Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Ramos, R. (08 de noviembre de 2022). SCJN declara invalidez del "decretazo" que reinterpreta el concepto de propaganda gubernamental. *El Economista*.

<https://www.economista.com.mx/politica/SCJN-declara-invalidez-del-decretazo-que-reinterpreta-el-concepto-de-propaganda-gubernamental-20221108-0051.html>