



Universidad Autónoma de Querétaro
 Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
 Maestría en Ciencias Sociales



TESIS

Publicidad oficial ¿Mecanismo de censura indirecta en procesos electorales?

El caso de las elecciones de Ayuntamiento en el Municipio de Querétaro en 2006 y 2012.

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de Maestro en Ciencias Sociales

Presenta:

Saúl Ugalde González

Dirigida por:

Marcela Ávila Eggleton

SINODALES

Dra. Marcela Ávila Eggleton
 Presidente

Firma

Dra. Martha Gloria Morales Garza
 Secretario

Firma

Dr. Rodolfo Sarsfield Escobar
 Vocal

Firma

Dr. Juan Pablo Navarrete Vela
 Suplente

Firma

Lic. Efrain Mendoza Zaragoza
 Suplente

Firma

Mtro. Luis Alberto Fernández García

Dra. Ma. Guadalupe Flavia Loarca
 Piña

Director de la Facultad

Directora de Investigación y
 Posgrado

Centro Universitario
 Querétaro, Qro.
 Junio, 2015,
 México

Resumen

El debate contemporáneo sobre el papel de los medios de comunicación en una democracia parece haber superado la discusión dicotómica sobre *concentración vs fragmentación* al encontrar que el problema no es sólo de número (de medios) sino de contenido (informativo) ¿Por qué cuando más medios de comunicación existen, más homogénea es la información que los ciudadanos reciben?

En este trabajo, defendemos la hipótesis de que en nuestro estado la alternancia política no generó pluralismo informativo, primordialmente, porque la publicidad oficial hace las veces mecanismo de censura indirecta que, en el caso de las elecciones de ayuntamiento en el municipio de Querétaro en 2006 y 2012, se utilizó para inducir un trato parcial por parte de los medios impresos de circulación diaria que favoreció al candidato oficialista, independientemente de la orientación ideológica del partido en el gobierno.

(Palabras clave: Democracia, pluralismo informativo, publicidad oficial, censura indirecta)

Summary

Contemporary debates on the role of the media in a democracy seem to have outplaced the dichotomy regarding concentration against fragmentation, since this problem deals not only with the number of media but mainly about its content (in terms of information). Why then, the larger the number of media the more homogenous the information?

In this work, we believe on the hypotheses that in our State, political alternance did not bring informative pluralism, mainly, because official publicity is used as an indirect censorship mechanism that, taking the case of the municipal elections held in Queretaro in the years of 2006 and 2012, led to partial treatment by the circulating daily press media that favored the official candidate, despite the ideological orientation of the ruling party.

(Keywords: Democracy, pluralism, government advertising, indirect censorship)

A Sofia, mi permanente inspiración.

Agradecimientos

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), sin la beca no habría podido cumplir este objetivo profesional, al cuerpo académico de la Maestría, por su paciencia y orientación a lo largo de dos años de errores y aciertos, a mis compañeros, por compartirme lo que saben, a Martha Gloria Morales Garza, porque siempre creyó que podía.

Contenido

Resumen	ii
Summary	iii
DEDICATORIAS:	iv
Agradecimientos.....	v
Introducción.....	8
Estado del Arte. Acercamiento al pluralismo.....	17
Pluralismo informativo.....	20
Publicidad oficial ¿Mecanismo de censura indirecta?.....	30
Acercamiento problema.....	36
La prensa local.....	40
Metodología.....	53
Criterios de selección.....	56
Criterios de medición.....	58
Principales hallazgos.....	61
¿Medios comprados? La presencia de los candidatos en los medios.....	73
Conclusiones.....	78
Bibliografía.....	85
Referencias.....	88

Publicidad oficial ¿Mecanismo de censura indirecta en procesos electorales?

El caso de las elecciones de ayuntamiento en el municipio de

Querétaro en 2006 y 2012.

Introducción

El debate contemporáneo sobre el papel de los medios de comunicación en una democracia parece haber superado la discusión dicotómica sobre *concentración vs fragmentación* al encontrar que el problema no es sólo de número (de medios) sino de contenido (informativo) ¿Por qué cuando más medios de comunicación existen, más semejante parece ser la información que los ciudadanos reciben?

Tratando de responder esta pregunta, diversos autores como Elisa Moreu Carbonell (2005), Roberto Saba (2008) y Ernesto Villanueva (2009), agregan un elemento que, aparentemente, resulta más efectivo en las sociedades democráticas de lo que fueron los métodos de censura directa practicados por los regímenes autoritarios, se trata de la censura indirecta¹ a través de la asignación discrecional de publicidad oficial².

A nivel local, principalmente, pero no en forma exclusiva, sigue habiendo una notable (al menos desde el ámbito de libertades del que hoy gozan para el ejercicio de su labor de informar) empatía editorial entre lo publicado por la mayor parte de los medios de comunicación y los intereses de los gobiernos en turno.

Porqué hechos tan evidentes como el fin del régimen autoritario, la aparición de nuevos medios locales y nacionales, el aparente bajo nivel de control directo que ejerce el gobierno, la existencia de una legislación que tutela el derecho de acceso

¹ De acuerdo con Roberto Saba, Director de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo, la utilización de los recursos destinados a la compra de publicidad oficial como castigo o premio en virtud del contenido crítico o amigable, respectivamente, de la expresión de que se trate, se puede considerar un mecanismo de censura indirecta. Se trata de una práctica generalmente asociada a la falta de una regulación tendiente a limitar la discreción de la administración en la decisión de asignar, retirar o no asignar recursos para la compra de espacios publicitarios.

² “La publicidad oficial se refiere a los espacios en los medios de comunicación que compra el gobierno para informar a la ciudadanía. Debe ser entendida como un canal de comunicación entre el Estado y los ciudadanos. Debe ser clara, objetiva, fácil de entender, necesaria, útil y relevante para el público. No debe promover —explícita o implícitamente— los intereses de ningún partido ni del gobierno”. Asociación por los Derechos Civiles (ADC). 2006 Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial. Argentina. ADC. disponible en línea en: http://www.censuraindirecta.org.ar/sw_contenido.php?id=139 (Última consulta enero 2014).

a la información, el uso extendido del internet y las redes sociales a través de smartphones y otros dispositivos móviles, así como la alternancia política (cada vez más común en todos los niveles de gobierno) no han logrado (salvo contadas excepciones) transformar sustancialmente la relación medios-poder político en nuestro país.

Sigue siendo una práctica casi normal en México que la subsistencia de algunos medios esté sujeta a la compra de publicidad oficial por parte del Estado. Y no solo eso, el problema es todavía mayor cuando no existen regulaciones que eviten la discrecionalidad a la hora de contratar pautas comerciales.

“La vulnerabilidad de un medio que depende de la publicidad oficial para continuar su trabajo conduce a una situación de debilidad frente al funcionario público que tiene el poder, prácticamente, de estrangular su economía, dando lugar a un muy probable efecto de silenciamiento y autocensura de ese mismo medio que teme perder la pauta oficial y de todos aquellos que se encuentran en la misma situación de dependencia y vulnerabilidad” (Saba, Roberto Saba, 2013).

Esta vulnerabilidad es una realidad para buena parte de los medios en el país, sobre todo a nivel local.

A nivel federal, al menos desde 1992, se han hecho intentos por establecer lineamientos para la aplicación de los recursos federales destinados a la publicidad y difusión. Se trataba, no obstante, de lineamientos que obligaban exclusivamente a las secretarías de gobernación, hacienda y de la contraloría, es decir, no a todas las entidades de la administración pública federal.

En el año 2000 se emitieron por primera vez los *Lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*, ahora llamados

Lineamientos generales para las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Llama la atención que sigan siendo regulaciones para las dependencias y entidades federales. En los estados y municipios del país éstas no existen y, por tanto, el nivel de discrecionalidad en la contratación de publicidad oficial vulnera aún más la autonomía de los medios.

No es un exceso suponer que, al menos desde el ámbito de libertades de un régimen democrático, los medios de comunicación hoy afrontan menos obstáculos de los que sortearon en tiempos del partido hegemónico.

En la década de los 60, por ejemplo, el embute, el chayote, los viajes y los regalos fueron métodos muy persuasivos con los periodistas encargados de cubrir las fuentes gubernamentales, mientras que la publicidad, los favores y los privilegios alineaban a empresas y directivos.

Mucho se ha escrito sobre el control que ejerció el gobierno a través de estos mecanismos a lo largo del periodo autoritario. Sin embargo, existían también métodos menos amistosos y muy efectivos en contra de los medios críticos.

La censura directa, la desinformación, la tergiversación de hechos, las campañas de desprestigio contra medios y periodistas, la limitación de papel periódico y las amenazas directas o veladas eran prácticas habituales en esos años que, sin duda, influían en la calidad de la información que se publicaba o transmitía.

El ejemplo por antonomasia de la época lo constituye la cobertura informativa evidenciada a propósito de la matanza estudiantil del 2 de octubre de 1968. Los medios no sólo se dedicaron a publicar la información oficial sino que fueron abiertamente críticos de los estudiantes.

“Las portadas de los periódicos del día siguiente de la matanza constituyen un indicador importante de los escasos márgenes de maniobra de la prensa en esta situación límite y los parámetros de

subordinación a las coordenadas marcadas por el régimen de partido de Estado, que impuso la versión de la conjura y fabricó un escenario en el que los francotiradores apostados en las azoteas y departamentos de algunos edificios de la unidad Tlatelolco fueron denunciados de manera inmediata como parte del complot estudiantil, anunciado oportunamente por el general Corona del Rosal dos meses antes” (Troncoso, 2008).

Aunque a través de métodos más sutiles, sigue habiendo una clara intención de los grupos de poder (público y privados) por incidir o, incluso, imponer la línea editorial de los medios de comunicación y, en el ámbito público, como hemos visto, una forma más efectiva de “orientar” sus contenidos parece ser la censura indirecta por medio de la contratación de publicidad.

Esto nos lleva a preguntarnos si la producción de noticias al servicio de grupos de poder podría explicar la paradoja de que mientras más libertades conquistan, menos responsabilidades democráticas parecen asumir.

“Dado que es muy difícil si no imposible modificar la ecuación de publicidad pública y privada de los medios en contextos de escaso desarrollo del sector privado, problema que se acentúa a nivel local, sólo una regulación apropiada que limite la discrecionalidad del funcionario encargado de comprar la pauta publicitaria puede atemperar los niveles de vulnerabilidad y amenaza a la libertad de expresión...” (Saba, Roberto Saba, 2013).

¿Qué porcentaje del ingreso de los medios de comunicación proviene del gobierno?³ ¿En qué medida ese ingreso condiciona su línea editorial? ¿La

³ En noviembre de 2012, Locallis y el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), en conjunto con ARTICLE 19 y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, presentaron el “Diagnóstico sobre el Acceso al Gasto en Publicidad Oficial en los Municipios del Estado de Querétaro”, en el que además de señalar que “Domina la opacidad en el gasto en publicidad oficial en los gobiernos municipales” y la falta de compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas al haber municipios que respondieron parcialmente o simplemente no respondieron a la solicitud de información, el documento concluyó que “Los municipios suelen gastar más de lo presupuestado; 9 de 12 municipios de los cuales se obtuvo información, registran un incremento en

asignación discrecional de la publicidad oficial se puede considerar un mecanismo de censura indirecta? ¿La falta de reglas para la asignación de publicidad oficial limita el pluralismo informativo⁴?

Responder estas preguntas se antoja tarea sencilla si partimos del supuesto de que todo régimen democrático debe garantizar para sus ciudadanos la transparencia y la rendición de cuentas. Desafortunadamente, no obstante la existencia de regulaciones federales y estatales en la materia, en México la transparencia y la rendición de cuentas siguen siendo la excepción y no la regla.

A pesar de que la información sobre el ejercicio del gasto en publicidad oficial es información pública de acuerdo a lo dispuesto en la fracción V del apartado A del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por lo tanto, no debiera ser susceptible de ninguna restricción, las entidades federativas se niegan a hacer pública dicha información⁵.

En un régimen democrático se espera que los medios de comunicación desempeñen diversas tareas: el escrutinio del ambiente socio-político; el establecimiento de la agenda; la difusión y contraposición de puntos de vista, causas e intereses, así como la generación de incentivos para que los ciudadanos participen de la deliberación pública.

su gasto ejercido en comparación con el aprobado en su presupuesto de egresos para 2011. En total, 12 municipios gastaron 68 millones de pesos en publicidad oficial, lo que implica un incremento del 115% sobre los 31 millones aprobados en sus presupuestos de egresos”, lo que demuestra el margen de discrecionalidad en la contratación de publicidad oficial que tienen los gobiernos municipales. Disponible en línea en: <http://www.localis.org.mx/documentos/05112012Diagnosticoqro.pdf> (Última consulta noviembre 2013).

⁴ Teniendo en cuenta que definiciones sobre pluralismo informativo hay tantas y tan diversas como especialistas han abordado el tema, en el marco teórico haremos una revisión exhaustiva del concepto y el alcance de sus atributos en los regímenes democráticos.

⁵ De acuerdo al “Índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas 2013”, coordinado por ARTICLE 19, Oficina para México y Centroamérica y Fundar Centro de Análisis e investigación, A.C. Seis estados no entregaron ningún tipo de información, diez entregaron información limitada, trece la entregaron con un estado de desagregación aceptable y solo tres (San Luis Potosí, Sonora y Yucatán) la entregaron con un alto grado de desagregación que permite identificar el presupuesto aprobado, el presupuesto ejercido y el desglose del gasto en publicidad oficial por tipo de medios, proveedores, concepto y/o campaña.

En el proceso de la democracia y en el sano funcionamiento político y social de los Estados, necesitamos la presencia de los medios de comunicación. Pero los necesitamos libres e independientes, que proporcionen a los ciudadanos información auténtica y oportuna (Favela, 2009).

A pesar de esto, son evidentes las limitaciones que el modelo democrático encuentra en una realidad en la que surgen aspectos como la propiedad y el control de los medios, la dinámica del mercado, las presiones del sistema político y de otros factores de poder, la particular y no siempre transparente interacción entre políticos y periodistas, las normas y hábitos de la profesión periodística y las características específicas de la audiencia que no suele estar muy interesada en política.

En el caso de México, las cifras de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP, 2012) parecen confirmarlo: el 76 por ciento de los encuestados eligieron a la televisión como el medio de comunicación al que acuden con mayor frecuencia para enterarse de lo que pasa en política, ocho de cada diez ciudadanos perciben la política como un tema complicado o algo complicado y el 65 por ciento de los ciudadanos, dos de cada tres, declararon tener poco interés en la política.

Son antecedentes preocupantes, más si tomamos en cuenta que Gurevitch y Blumler (1990) sostienen que la vigilancia del poder político es otra función central de los medios en una democracia.

Esta función de vigilancia deriva de la representación de la opinión pública que los medios se han arrogado en las democracias. Si desde la concepción liberal de la política, la opinión pública representa la opinión de los ciudadanos que intervienen en la política para decidir sobre ella, son los medios de comunicación quienes han asumido en nuestras sociedades esa función” (M. Gurevitch, J. G. Blumler, 1990).

¿Los medios están asumiendo las responsabilidades que el ideal democrático les otorga? ¿Son fuentes confiables de la pluralidad de ideas que nutren a una sociedad? ¿Asumen éticamente el compromiso con la transparencia que se exige de los poderes públicos?

Los medios de comunicación impresos, por ejemplo, no están obligados a revelar sus ingresos por concepto de publicidad oficial y, aunque deben certificar y hacer público su tiraje⁶, las cifras del Padrón Nacional de Medios Impresos (PNMI) de la Secretaría de Gobernación son (como se verá en el anexo I) sumamente inconsistentes, lo que hace dudar, incluso, del número de ejemplares en circulación, al menos para el caso de Querétaro.

Esto no sería tan grave si los gobiernos locales tuvieran un compromiso mayor con la transparencia y la rendición de cuentas, pero lo cierto es que sistemáticamente evaden la obligación de informar sobre el gasto en publicidad oficial que realizan, como han documentado para el caso mexicano organismos no gubernamentales como Locallis, el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), ARTICLE 19 y Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

Debido a lo anterior, consideramos válido preguntarnos si en Querétaro la ausencia de reglas para la asignación de publicidad oficial incide como mecanismo de censura indirecta en la línea editorial de los medios impresos, es decir, como herramienta de manipulación de la opinión pública en época electoral.

¿Cómo han procesado los medios locales los temas de la nueva realidad democrática: la transparencia y la rendición de cuentas? ¿De qué manera han asumido su responsabilidad social? ¿Se puede decir que llevan a cabo su papel de vigilantes del poder político? ¿La publicidad oficial influye su línea editorial?

⁶ Conforme a lo dispuesto en el ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2013, en su artículo 84, con las modificaciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2013, se establecen los requisitos para el registro y actualización en el Padrón Nacional de Medios Impresos.

Dado que la publicidad oficial se estaría convirtiendo en mecanismo recurrente de censura indirecta para alinear los contenidos de los medios locales, determinar el grado en que esto es así, a partir del análisis del pluralismo informativo evidenciado en cada uno de ellos, es el objetivo que anima esta investigación.

Se trata de analizar el desempeño informativo de los medios de comunicación en un momento en el que a la par de su crecimiento cuantitativo, parece haber un estancamiento cualitativo de sus contenidos, al reforzar la presencia de actores dominantes capaces de “orientar” su línea editorial y determinar en qué medida esa capacidad de influencia está relacionada con la publicidad oficial.

Con dicho propósito, evaluamos el pluralismo informativo evidenciado en medios impresos de circulación diaria durante las campañas para la elección de ayuntamiento en el municipio de Querétaro en 2006 y 2012.

También comparamos la publicidad oficial contratada en año electoral con relación a la contratada el año inmediato anterior por parte del poder ejecutivo del estado y el municipio de Querétaro, tratando de identificar si hubo un incremento significativo de la misma.

La información disponible, nos permitió analizar el porcentaje de gasto aprobado en publicidad oficial con relación al presupuesto de egresos del municipio de Querétaro para el año electoral y los inmediatos anteriores. Situación que no pudo ser para el caso de la contratada por el poder ejecutivo del estado debido a la opacidad existente en el tema.

Defendemos la hipótesis de que en nuestro estado la alternancia política no generó pluralismo informativo, primordialmente, debido a que la publicidad oficial es un mecanismo de censura indirecta que, en el caso de las elecciones de ayuntamiento en el municipio de Querétaro en 2006 y 2012, se utilizó para inducir un trato parcial por parte de los medios impresos de circulación diaria que favoreció al candidato oficialista, independientemente de la orientación ideológica del partido en el gobierno.

El método comparado nos permitirá analizar el desempeño de la prensa local en elecciones intermedias, es decir, al concluir la primera mitad de los gobiernos del panista Francisco Garrido Patrón (2003-2009) y el priista José Eduardo Calzada Rovirosa (2009-2015). Los periódicos serán evaluados en función del trato editorial y espacio informativo otorgado al candidato oficialista durante la campaña electoral; Manuel González Valle (PAN, 2006) y Roberto Loyola Vera (PRI, 2012).

La elección de los casos de estudio no es arbitraria, responde a la necesidad de comprender la actuación de los medios locales en procesos electorales con coyunturas políticas distintas.

El supuesto de fondo es que, sin importar que partido gobierne, los medios de comunicación subordinan su línea editorial a los intereses de la administración en turno, lo que probablemente se deba a los montos de publicidad oficial que reciben, sobre todo en año electoral.

Estado del arte

Acercamiento al pluralismo

A pesar de no haber un antónimo de pluralismo, en sentido amplio, el término puede definirse como lo opuesto al monismo, es decir, como lo antagónico respecto de la unicidad. Esta definición negativa dota al pluralismo de su primera característica: el rechazo del todo como un uno.

El concepto mínimo de pluralismo de la Real Academia Española (RAE) lo precisa como el “sistema por el cual se acepta o reconoce la pluralidad de doctrinas o posiciones”.

Desde la filosofía, el pluralismo ha sido definido como el “conjunto de precondiciones necesarias para la coexistencia de distintos sistemas de valores... y, por ende, para la existencia simultánea de comunidades de sentido completamente diferentes” (Peter Berger, Thomas Luckmann, 1996).

El pluralismo social se refiere a la existencia de un amplio número de asociaciones y organizaciones sociales en las cuales se agrupan los individuos con el fin de alcanzar objetivos particulares o cultivar aficiones comunes.

Estas organizaciones tienden a establecer una multiplicidad de relaciones sociales que vinculan a sus miembros tanto interna como externamente, lo que contribuye de manera sustancial a la integración de todo el conjunto social.

El principal cometido del pluralismo social es impedir que los diferentes grupos sociales se aíslen y separen entre sí, esto es, evitar que las divisiones sociales básicas que se forman de manera natural por las relaciones económicas, la distribución geográfica o las creencias religiosas, por ejemplo, se acentúen al grado de promover discordia o, incluso, una división absoluta de sus miembros.

Lo que hace el pluralismo es acercar y vincular por medio de estas organizaciones a individuos que de otra manera permanecerían ajenos, propicia que los individuos entren en contacto aunque sus diferencias sociales los alejen.

En el ámbito político, el pluralismo se relaciona con la existencia de una multiplicidad de organizaciones y grupos que compiten abiertamente por obtener o influir en el poder político.

Para Giovanni Sartori “el pluralismo es la creencia en el valor de la diversidad. Y creer en la diversidad, en una dialéctica de la diversidad, es lo opuesto a creer en el conflicto” (Sartori, 1980).

En las sociedades democráticas, el Estado no sólo tiene la responsabilidad de garantizar el pluralismo, sino el deber de fomentarlo para generar consenso⁷, en eso se funda su carácter representativo.

Lo que una teoría de la democracia deriva de su matriz pluralista no es, ni puede ser, un elogio del conflicto, sino, en cambio, un procesamiento dinámico del consenso basado en el principio según el cual cualquier cosa que pretenda presentarse como legítima o verdadera, debe defenderse frente a la crítica y la discrepancia y revitalizarse mediante ellas (Sartori, 1980).

En este sentido, el papel de los medios de comunicación en la revitalización de la discrepancia y la crítica para encontrar lo que nos vincula, se vuelve fundamental. En su video conferencia “Fabricando el consenso” (1992) Noam Chomsky contrapone dos conceptos de democracia.

Uno es el que nos lleva a afirmar que en una sociedad democrática, por un lado, la gente tiene a su alcance los recursos para participar de manera significativa en la gestión de sus asuntos particulares, y, por

⁷ En la definición de Sartori (1980), entendido como “el hecho de compartir algo que nos vincula”.

otro, los medios de información son libres e imparciales. Una idea alternativa de democracia es la de que no debe permitirse que la gente se haga cargo de sus propios asuntos, a la vez que los medios de información deben estar fuerte y rígidamente controlados.

Por más “anticuada” que pudiera parecer ésta última concepción sobre la democracia, Chomsky sostiene que ha sido la visión “predominante” desde principios del siglo pasado. Medios controlados por el Estado y ciudadanos intencionalmente alejados de la cosa pública.

Con todo y eso, cuando se lo proponen, los medios de comunicación han sido capaces de asumir un papel muy activo como garantes de la libertad de expresión y formadores de opinión pública. Puede que sean los menos, pero el hecho de que distintos medios transmitan de diversa manera una misma noticia, es una demostración del pluralismo que caracteriza a las sociedades democráticas.

Así, las democracias modernas que se explican en el reconocimiento del pluralismo político, por extensión, deben promover también un pluralismo informativo que permita al ciudadano acceder a distintas versiones de un mismo hecho para formar su opinión libremente.

En otras palabras, el pluralismo informativo es un instrumento importante en el fortalecimiento de la cultura democrática al contraponer puntos de vista, causas e intereses diversos, así como en la generación de incentivos para que los ciudadanos conozcan, aprendan y participen de la cosa pública.

De ahí que un Estado democrático no solo tiene la obligación de garantizar el pluralismo sino, además, el deber de promoverlo, evitando todo acto que lo limite o lo inhiba, ya sea por medios directos o indirectos.

Pluralismo informativo

La definición de los conceptos siempre es una tarea inacabada, una aproximación a corrientes teóricas muchas veces contrapuestas, otras veces complementarias, pero generalmente enriquecidas por acuerdos y desacuerdos que van acotando los términos y definiendo sus atributos.

Un aspecto importante a considerar cuando hablamos de pluralismo informativo es que el término tiene distintas acepciones. No siempre resulta claro a qué nos referimos cuando hacemos uso del concepto, de ahí la necesidad de especificar su significado y resaltar sus atributos.

Existe un amplio debate acerca de los alcances del pluralismo informativo, mientras que para algunos éste se cumple con la presencia de diversos medios que llegan al mayor número de personas, para otros se fundamenta en la diversidad de opiniones a las que tienen acceso el mayor número de ciudadanos.

Los primeros centran su interés en las características cuantitativas de los medios de comunicación y los segundos en los elementos cualitativos de sus contenidos. Hay quienes defienden el pluralismo externo y aceptan que la línea editorial de un medio se identifique con una sola corriente de pensamiento político-ideológico. Lo importante es que existan suficientes medios en los que la diversidad de corrientes esté representada aunque editorialmente no den cabida a más de una.

El pluralismo interno, por el contrario, reivindica la necesidad de que la línea editorial de los medios de comunicación sea tan diversa como diversa es una sociedad.

En otras palabras, pluralidad no es pluralismo, podemos hablar de pluralidad cuando se presenta una “multitud, número grande de algunas cosas, o el mayor número de ellas”, según la definición de la Real Academia Española, pero incluso

en su acepción mínima, aquí ya comentada, el pluralismo es, necesariamente, el reconocimiento de la pluralidad de doctrinas o posiciones.

Si bien el término del pluralismo informativo empezó a ser más utilizado a finales del siglo XX, se puede afirmar que su génesis es paralela al origen mismo de la democracia liberal.

La libertad de expresión, entendida como un medio para la libre difusión de las ideas, y la libertad de prensa, vista como la existencia de garantías que permiten que los ciudadanos se organicen libremente para la edición de medios de comunicación cuyos contenidos no estén controlados ni censurados por los poderes del Estado, son derechos fundamentales característicos de los regímenes democráticos.

Entendida como el gobierno de la mayoría que defiende el derecho de las minorías a existir, a estar representadas, a participar y, de ser el caso, incluso a oponerse, la democracia pluralista tiene como componentes fundamentales, además del pluripartidismo, el reconocimiento de que la sociedad es un conjunto de grupos aglutinados en torno a valores o intereses diversos y en muchos casos conflictivos que deben ser protegidos, pero también fomentados. Se trata del derecho al disenso y el acceso a los medios para expresarlo.

Para Sartori (1994) el pluralismo implica la comprensión y aceptación de la tolerancia, el consenso, el disenso y el conflicto. Para Norberto Bobbio (1990), el término evoca un estado de cosas en el cual no exista un poder monolítico sino un ámbito que propicie la formación de diversos centros de poder no vinculados al Estado.

Laura Baca Olamendi (2000) sostiene que, en una democracia, el pluralismo no es solo el reconocimiento de un derecho, sino, fundamentalmente, la garantía de un comportamiento social que reconoce la función vital que desempeñan las diversas instancias de mediación que existen entre el individuo y el Estado.

En efecto, el pluralismo reconoce la existencia de diversos mecanismos para la solución pacífica de los conflictos, así como la ineliminable heterogeneidad en la conformación de las decisiones colectivas de carácter político. Impedir la heterogeneidad en política es favorecer el autoritarismo (Laura Baca Olamendi y Otros, 2000).

En suma, ya sea como instrumentos para la expresión de la tolerancia y la comprensión del disenso, como centros de poder no vinculados al Estado o como instancias de mediación entre el individuo y el Estado, los medios de comunicación juegan un papel fundamental en el fortalecimiento de la democracia.

A pesar de lo anterior, el pluralismo informativo es una preocupación relativamente reciente de la comunidad internacional. Al iniciar la década de los 80, el Informe de la Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), mejor conocido como Informe McBride, alertó sobre la importancia de la democratización de la información como componente esencial de los derechos humanos en los regímenes democráticos.

Durante el discurso de presentación del Informe, el entonces Director General de la UNESCO Amadou-Mahtar M'Bou, afirmó que:

Los medios de información pueden contribuir a crear, en todos los círculos, respeto hacia los seres humanos como individuos, con todas las múltiples diferencias que revelan. También pueden promover el diálogo ininterrumpido, tratando de impulsar la igualdad de oportunidades y los intercambios recíprocos. Esto presupone, en primer lugar, que no habrá restricción para la información en todos los campos. Pero jamás dejaremos de afirmar que tal libertad sólo podrá ser plenamente eficaz cuando se convierta en una realidad para todos (Sean MacBride y Otros, 1980).

Probablemente el mayor logro del Informe McBride, fue su recomendación de avanzar en la democratización de la información para garantizar un derecho

fundamental y reforzar los cimientos democráticos frente a la creciente concentración mediática que ya era innegable a principios de la década de los ochenta.

Más recientemente, la noción de pluralismo en los medios de comunicación fue examinada por el Consejo de Europa y sus Comités Asesores. La recomendación no. R (99) 1 sobre medidas para promover en éstos el pluralismo, aprobada por su Comité de Ministros en 1999, describe, en su exposición de motivos, la noción de pluralismo como “La diversidad de la oferta de medios, reflejada, por ejemplo, en la existencia de una pluralidad de medios de comunicación independientes y autónomos, así como una diversidad de tipos de medios y contenidos puesta a disposición del público”⁸.

En octubre de 2011, la Comisión Europea reunió a un grupo de alto nivel con el propósito de presentar recomendaciones sobre el respeto, protección, apoyo y fomento del pluralismo y la libertad de los medios de comunicación en Europa.

En su reporte final dado a conocer en enero de 2013⁹, el grupo de alto nivel alertó, entre otras cosas, sobre la importancia que unos medios de comunicación libres y plurales tienen para la democracia europea, y de los retos que pueden, potencialmente, restringir el pluralismo, como la influencia política o las presiones comerciales excesivas.

Por tanto, se establece que la responsabilidad principal de mantener la libertad de los medios de comunicación y el pluralismo recaen en cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea.

⁸ Recomendación N° R (99) 1, Comité de Ministros, Consejo de Europa, “Medidas para Promover el Pluralismo en los Medios” (adoptada el 19 de enero de 1999).

⁹ Reporte del grupo de alto nivel para la libertad de los medios y el pluralismo de la Unión Europea, “Unos medios de comunicación libres y pluralistas para sostener la democracia europea”, Comisión Europea, enero de 2013.

El marco normativo interamericano en materia de derechos humanos también se ha ocupado del tema. El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (OEA, 1969).

En la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en octubre del año 2000, los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), entre ellos México, reconocen que:

La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática (CIDH, Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, 2000).

Sin duda la experiencia europea es un referente importante en materia de promoción del pluralismo informativo, sin embargo, no es vinculante para el caso de nuestro país que, por otra parte, si está obligado a proteger los derechos que establece el marco normativo interamericano y a promover los Indicadores de Desarrollo Mediático¹⁰ aprobados por el Consejo Intergubernamental del Programa

¹⁰ De acuerdo con estos Indicadores, la cinco principales categorías de desarrollo mediático son:

1. Un sistema regulador conducente a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación social.
2. Pluralidad y diversidad de los medios de comunicación social, igualdad de condiciones económicas y transparencia en la propiedad.
3. Los medios como plataforma para el discurso democrático.

Internacional para el Desarrollo de la Comunicación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en marzo de 2008, al ser miembro de pleno derecho del organismo.

Hasta aquí tenemos clara la responsabilidad del Estado mexicano en la promoción y protección del pluralismo informativo, pero el concepto en sí, sigue siendo poco asequible, lo que dificulta su análisis.

Si tuviéramos que establecer una definición preliminar a partir de las legislaciones europea e interamericana revisadas, podríamos decir que el concepto se constituye a partir de dos elementos fundamentales: la pluralidad de medios y la diversidad de sus contenidos.

Sin embargo, se trata de atributos necesarios pero no suficientes para asir el concepto y operacionalizar su análisis. Por tanto, en este punto, hacemos una revisión de las definiciones que nos ofrecen algunos organismos y autores en un intento por identificar los atributos más recurrentes del término.

La Misión de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) relativa a la promoción del pluralismo de los medios de información, estableció en 1989 tres objetivos en torno al tema:

“a) fomentar la libre circulación de la información, tanto en el plano nacional como en el internacional; b) promover una difusión más amplia y equilibrada de la información, sin trabas para la libertad de expresión; y c) fortalecer las capacidades de los países en desarrollo en el ámbito de la comunicación, a fin de incrementar el número de personas participantes en los procesos de comunicación” (UNESCO,

-
4. Capacitación profesional e instituciones de apoyo a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad.
 5. La capacidad infraestructural es suficiente para apoyar a medios independientes y pluralistas.

2013).

Socorro Apreza Salgado sostiene

“La pluralidad de fuentes informativas contrapuestas, y la apertura a las diversas corrientes de opinión e ideas garantizan a los ciudadanos la posibilidad de ponderar opiniones ideológicas diversas e incluso contrapuestas. Dispondrán así de la materia prima para formar su opinión u opiniones, para su posterior manifestación o difusión, iniciándose el proceso de debate y de toma de posturas” (Salgado, 2013, págs. 63-85).

Para Ángela Vivanco Martínez

“El pluralismo consiste en el respeto a la variedad, es decir, a una multiplicidad de opiniones, ideas, formas de pensar, comportamientos, intereses de grupo, etc. Significa sin duda un pronunciamiento efectivo a favor de la tolerancia por las distintas ideas, opiniones, doctrinas e ideologías políticas que las personas esgriman y una garantía de que éstas podrán expresarse libremente a través de los mecanismos institucionales establecidos por la democracia, de los cuales debemos destacar sin duda la libertad de comunicar a otros el pensamiento propio y de poder asociarse en torno a las corrientes que a cada uno mejor representen” (Martínez, 2007).

Francisco J. Bastida Freijedo encuentra que

“El pluralismo consiste, de un lado, en la posibilidad de concurrencia del mayor número y diversidad de opiniones e información, lo que redundará en un proceso de libre formación de la opinión pública. De

otro, en la posibilidad de que esa concurrencia llegue al mayor número posible de personas” (Freijedo, Biblioteca Jurídica Virtual UNAM, 2013).

Ferrán Tomás Olalla argumenta en el sentido de que

“El pluralismo aplicado a los medios de comunicación [...] se manifiesta en la posibilidad de todo ciudadano por acceder de manera equitativa al máximo de opiniones, ideas e informaciones: el pluralismo es un valor que asegura a los ciudadanos la diversidad informativa. Esta no se refiere exclusivamente a las informaciones políticas sino a todo tipo de programas y contenidos, ya que son todos estos, en su conjunto, los que construyen la imagen de la sociedad que los medios devuelven a sus ciudadanos, imagen que les permitirá formarse una opinión y asimilar determinados valores. La calidad de la democracia se medirá por la pluralidad y libertad en que se desarrolle este proceso” (Olalla, 2013).

Más cercano a nuestra realidad, el jurista Miguel Carbonell observa

“Existirá pluralismo en los medios de comunicación siempre y cuando: a) la información pueda llegar a un número importante de ciudadanos o, por lo menos, esté disponible para aquellos que quieren utilizarla; b) dicha información tenga su origen en fuentes diferentes, es decir, que haya surgido o pueda surgir de distintos puntos de “creación de la noticia” y, c) que el producto informativo refleje el pluralismo social, político y cultural existente en una sociedad, es decir, que contenga el punto de vista de varios no de uno solo o de pocos participantes en los círculos públicos de deliberación e intercambio” (Carbonell, 2013).

1. Un sistema regulador conducente a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación social.

2. Pluralidad y diversidad de los medios de comunicación social, igualdad de condiciones económicas y transparencia en la propiedad.
3. Los medios como plataforma para el discurso democrático.
4. Capacitación profesional e instituciones de apoyo a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad.
5. La capacidad infraestructural es suficiente para apoyar a medios independientes y pluralistas.

Definidos los atributos, surge de inmediato la pregunta acerca de si el pluralismo informativo en los medios impresos de la entidad acusa fortalezas o debilidades ¿Qué tan plurales son?

Aun considerando el concepto mínimo de la Real Academia Española (RAE) que define el pluralismo como el “Sistema por el cual se acepta o reconoce la pluralidad de doctrinas o posiciones”, el caso de la prensa queretana evidencia, desde nuestro punto de vista, una marcada debilidad.

Podemos hablar de pluralidad, es decir, “Multitud, número grande de algunas cosas, o el mayor número de ellas” (RAE). Seis medios impresos de circulación diaria (Diario de Querétaro, Noticias, AM, El Corregidor, Plaza de Armas y El Universal Querétaro) dan cuenta de la pluralidad desde un punto de vista estrictamente cuantitativo, pero pluralidad y pluralismo, como hemos visto, no son lo mismo.

El pluralismo, insistimos, reconoce la pluralidad de doctrinas o posiciones, mismas que parecen no estar presentes en los medios impresos de Querétaro ¿Qué limita su pluralismo? Es lo que pretendemos responder en este trabajo.

Antes, consideramos pertinente acotar el contexto analítico de la discusión actual respecto al término. No olvidemos que en las naciones democráticas se ha hecho extensiva la necesidad de comprender y contener lo que parece ser una contradicción entre la libertad de prensa y la libertad de mercado.

Existe una evidente tensión entre la responsabilidad social en la formación de la opinión pública que la democracia liberal le confiere a los medios de comunicación y su libertad de empresa en un contexto de libre mercado, libertad que la propia democracia liberal también protege.

En décadas recientes se pensó que la concentración en la propiedad era la principal causa de preocupación en el desempeño editorial de los medios de comunicación. No obstante, se ha identificado otro fenómeno que podría estar reforzando la uniformidad en su contenido editorial: la publicidad oficial.

Esto supone que la ausencia o limitada presencia de pluralismo informativo en los medios de comunicación, se observa como resultado de dos fenómenos presentes en la mayoría de los Estados democráticos; la concentración en la propiedad y la falta de regulación en la contratación de publicidad oficial.

En este sentido, esta investigación solo aborda el análisis del segundo fenómeno. No encontramos evidencia que nos haga pensar que en Querétaro hay concentración en la propiedad¹¹, al menos tratándose de los medios impresos de circulación diaria.

¹¹ De acuerdo con el Padrón Nacional de Medios Impresos de la Secretaría de Gobernación, los seis periódicos de circulación diaria en Querétaro, responden a una razón social diferente.

Publicidad oficial

¿Mecanismo de censura indirecta?

En años recientes, ha sido evidente la preocupación de los países latinoamericanos por frenar la expansión y, sobre todo, limitar la influencia que la publicidad oficial ¹² parece tener en la línea editorial de los medios de comunicación de la región.

El artículo 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que:

“No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos¹³, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones” (CIDH, 2003).

Por otra parte, el informe “Una Agenda Hemisférica para la Libertad de Expresión”, elaborado por la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y publicado en 2009, menciona cuatro de las posibles formas de censura indirecta que fueron identificadas por dicha Relatoría.

¹² Entendida, como ya se ha señalado, como los espacios en los medios de comunicación que compra el gobierno para informar a la ciudadanía, de acuerdo con la definición de la Asociación por los Derechos Civiles (2006).

¹³ Recientemente, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos esclareció el significado de “métodos indirectos” de restricción: “el ejercicio del poder y el uso de fondos públicos por parte del Estado, el otorgamiento de privilegios de aduanas, la colocación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos del gobierno, y la concesión de licencias de radio y televisión, entre otros.

“La asignación arbitraria de recursos públicos, como publicidad oficial, frecuencias o subsidios; la utilización arbitraria de los mecanismos de regulación y fiscalización; la creación de un ambiente de intimidación que inhibe la expresión disidente; la autorización explícita o tácita de las barreras impuestas por particulares para impedir el libre flujo de las ideas y, en particular, de aquellas que resultan molestas o incómodas al poder político o económico” (CIDH, 2003).

Una de las formas de censura indirecta¹⁴ más utilizada, al menos en la experiencia latinoamericana, es la asignación discrecional de publicidad oficial para premiar a los medios afines y castigar a los medios independientes y críticos. No es de extrañar que la lealtad de los medios sea una especie de contraprestación que exigen los gobiernos a cambio de la publicidad contratada.

No olvidemos que las instituciones del Estado, en una democracia funcional, tienen la responsabilidad de informar. Y esto debe ser así, con independencia de la línea editorial del medio que deban contratar con tal propósito. No es sano para la democracia asignar la publicidad en función de la afinidad editorial del medio con el gobierno o institución que la contrata.

Las recomendaciones de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH establecen que

Para lograr una asignación no discriminatoria o arbitraria de los recursos públicos, tendrían que existir marcos legales que obliguen a los Estados a someterse a leyes precisas que impidan la

¹⁴ En la mayoría de las democracias, gracias al avance logrado en materia de protección de libertad de expresión y de erradicación de formas directas y frontales de censura, las estrategias de los gobiernos para evitar la manifestación de voces críticas o disidentes se han vuelto más complejas y difíciles de detectar. Los tiempos en los que un autor, un periodista o un activista político eran censurados, agredidos o sus obras prohibidas han dejado paso a mecanismos más sutiles de intimidación y silencio. “En nuestros países [América Latina], la censura ya se convirtió en un mecanismo sofisticado”, dijo Roberto Saba, director ejecutivo de la ADC.... En “Encuentro Regional sobre Censura Indirecta en América Latina”, ADC Asociación por los Derechos Civiles de Argentina, Buenos Aires, 2006, P.6.

discrecionalidad en el ejercicio de esta importante función. La insuficiente precisión de las leyes y las facultades inaceptablemente discrecionales constituyen violaciones a la libertad de expresión. Es, en efecto, cuando las leyes vinculadas a la asignación de publicidad oficial no son claras o dejan las decisiones a la discreción de funcionarios públicos, que existe un marco legal contrario a la libertad de expresión (CIDH, 2003).

En México esta recomendación resulta más que pertinente toda vez que, como se explicó más arriba, no existen reglas para la asignación de publicidad oficial.

Si bien cada año (desde el año 2000) se emiten los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, no ha habido voluntad política de replicarlos a nivel de estados y municipios.

En nuestro país pocos habían visto que la publicidad oficial juega un papel de importancia capital en la democracia informativa, en el pluralismo y en el derecho a saber. Es precisamente por esa razón que la creación de reglas claras sobre esta materia siguen brillando por su ausencia (Villanueva, 2010)

A pesar de la existencia de estos Lineamientos, en la administración pública federal sigue habiendo un amplio margen de discrecionalidad en la contratación de publicidad oficial, el cual queda evidenciado con la diferencia entre los presupuestos aprobados y los presupuestos ejercidos cada año¹⁵, y sucede lo mismo en las entidades federativas¹⁶.

¹⁵ A lo largo del gobierno de Felipe Calderón se documentaron sobreejercicios, gastos millonarios y asignaciones discrecionales de los recursos para publicidad oficial. De 2007 a 2012, la administración pública federal gastó 27,165.56 millones de pesos (mdp) para el concepto 3600 publicidad y comunicación social. Con este presupuesto, el gobierno de Felipe Calderón hubiera podido construir 2,716 escuelas primarias con capacidad para 100 niños. De estos 27,165.56 mdp,

Hacen falta regulaciones claras, transparentes y equitativas de asignación de recursos públicos para la compra de publicidad. Es una demanda reiterada de la sociedad civil y un tema en el que coinciden todas las fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados.

Sin embargo, y a pesar de que todas las fracciones parlamentarias tienen al menos una iniciativa en la materia, la discusión y aprobación de una Ley que contenga esas regulaciones se pospone una y otra vez.

No es un tema menor. Son montos multimillonarios los que están en juego y éstos son posibles gracias, justamente, a la falta de regulaciones y controles transparentes del gasto.

En México, la asignación de la publicidad oficial es la herramienta más común para ejercer la censura indirecta y es una parte integral del complicado panorama mediático del país. Sin reglas claras y precisas, permite influir o chantajear a los dueños de los medios a los periodistas. Los gobiernos federal y locales utilizan la publicidad oficial para dar forma a la línea editorial de los medios de comunicación y empujar agendas partidistas (WAN-IFRA, 2014).

El problema es contar con reglas claras en la contratación de publicidad oficial sin atender contra la libertad de expresión y la libertad de empresa de los medios de comunicación, pero acotando la presencia de actores dominantes (como los gobiernos) capaces de establecer la agenda mediática por medio de dinero público al servicio de sus propios intereses, relevando a los medios del papel de formadores de opinión que se les ha asignado en las democracias liberales.

66% se sobreejercieron; es decir, se gastaron 17,907 mdp más que los 9,258 mdp originalmente presupuestados (<http://fundar.org.mx/mexico/?p=11708>) 12:48/29-04-2014

¹⁶ Durante el 2012, de las 25 entidades que otorgaron información sobre el presupuesto general aprobado y ejercido, dieciséis gastaron más de lo originalmente presupuestado por su Congreso o Asamblea Legislativa. Ocho de estas, gastan más del doble de los recursos aprobados al inicio del periodo. (<http://fundar.org.mx/mexico/?p=11708>) 12:48/29-04-2012

Como vemos, no puede haber democracia sin información, sin comunicación, sin una percepción pública y sin participación pública informada, que la lleve a elegir adecuadamente y a involucrarse en la cosa pública, en la res pública que planteaba Aristóteles. De ahí que rescatar el debate entre el papel de los medios en la política y en el ejercicio del poder sea un tema crucial en la segunda transición democrática mexicana: la primera transición fue la de la alternancia, la segunda es la de cómo involucrar a la sociedad y a los medios en la política y el ejercicio del poder (Serbolov, 2011).

Con todo y que existe un amplio consenso entre los partidos políticos sobre la necesidad de regular el gasto en publicidad oficial¹⁷, que el Pacto por México estableció en la agenda legislativa del PAN, PRI y PRD la aprobación de una ley en la materia¹⁸, y que se trata de uno de los primeros compromisos del presidente Enrique Peña Nieto¹⁹, la clase política sigue alargando las decisiones sobre el tema.

No es, por supuesto, un tema cualquiera si consideramos los ingresos millonarios que ese gasto representa para los medios de comunicación. De acuerdo con cifras

¹⁷ Las fracciones del PRI, PRD, PT y Partido Nueva Alianza en la Cámara de Diputados presentaron nueve iniciativas sobre el tema entre 2002 y 2011. En septiembre de 2012 el PAN y el PRI presentaron otro par de iniciativas en la Cámara de Senadores.

¹⁸ Para transparentar y racionalizar los recursos que el Estado invierte en publicidad en los medios de comunicación, se creará una instancia ciudadana y autónoma que supervise que la contratación de publicidad de todos los niveles de gobierno en medios de comunicación se lleve a cabo bajo los principios de utilidad pública, transparencia, respeto a la libertad periodística y fomento del acceso ciudadano a la información, así como establecer un límite en el ejercicio del gasto en publicidad de cada entidad pública en proporción a su presupuesto, salvo las situaciones de emergencia vinculadas a protección civil o salud. De igual forma, se dará cumplimiento al artículo tercero transitorio de la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007, para garantizar el derecho de réplica. (Compromiso 95)

¹⁹ En julio de 2012, Enrique Peña Nieto se comprometió a transparentar la publicidad oficial. "El gobierno debe establecer una relación con los medios de comunicación acorde con una cultura democrática. Como Presidente de la República impulsaré una reforma constitucional para crear una instancia ciudadana y autónoma que supervise que la contratación de publicidad de todos los niveles de gobierno en medios de comunicación se lleve a cabo bajo los principios de utilidad pública, transparencia, respeto a la libertad periodística y fomento del acceso ciudadano a la información. Solo un país bien informado garantiza una cultura democrática".

oficiales reportadas por la presidencia, en 2013 el presupuesto para publicidad del gobierno de la república ascendió a 4 mil 195 millones de pesos.

Acercamiento al problema

En México el *proceso de consolidación democrática*²⁰ lleva ya algunos lustros, al menos tres, si consideramos como punto de quiebre las elecciones federales de 1997, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no obtuvo, por primera vez, la mayoría en la cámara de diputados.

Es debatido, por desgracia, que dicho proceso esté generando cambios significativos respecto al estado de cosas que se vivieron durante la etapa autoritaria del régimen priista (1929-1997, si hablamos de su hegemonía legislativa), principalmente en aquellos medios de alcance local o regional en las entidades federativas.

Si bien los medios de comunicación tienen un legítimo interés económico en el desempeño de su actividad, el papel que en democracia se les asigna como canales de interacción entre los ciudadanos y los depositarios de la representación política, los coloca en una situación delicada en este contexto de pluralismo político que vive México. Hay quienes ven a los medios como uno de los retos pendientes de la consolidación democrática.

“Es necesario que los medios de comunicación –en particular las televisoras- asuman su responsabilidad en la vida democrática del país. De acuerdo al Segundo Informe Sobre la Democracia en América Latina publicado por la Organización de Estados Americanos (OEA), es necesaria una autorregulación por parte de los medios para garantizar la calidad de la información que ofrecen a los ciudadanos. Es legítimo

²⁰ por consolidación democrática podemos entender, siguiendo a Przeworski (1991), un sistema concreto de instituciones que, bajo condiciones políticas y económicas dadas, se convierte en el único concebible y nadie se plantea la posibilidad de actuar al margen de ellas, por lo que los perdedores sólo quieren volver a probar suerte en el marco de las mismas instituciones en cuyo contexto acaban de perder. Asimismo, se afirma que la democracia está consolidada cuando se impone por sí sola, esto es, cuando todas las fuerzas políticas significativas consideran preferible continuar supeditando sus intereses y sus valores a los resultados inciertos de la interacción de las instituciones.

que tengan intereses, pero no deben estar sobre los intereses de la ciudadanía. Informar lo que hace un gobernante no equivale a hacer comerciales. El gobierno también juega un rol importante en cuanto a la calidad de los medios ya que, de acuerdo a la OEA, debe promover el pluralismo y evitar que la transmisión de información se concentre en manos de unos cuantos” (Flores, 2011).

Se puede afirmar que en el largo periodo autoritario que vivió nuestro país, estos supuestos democráticos estuvieron muy limitados, cuando no definitivamente cancelados, debido, principalmente, al nivel de coacción que el régimen ejerció a través de mecanismos explícitos como la censura directa de contenidos, el cierre de medios o el encarcelamiento de periodistas.

Pero también por medio de mecanismos implícitos como el retiro de la publicidad, la entrega y renovación discrecional de las concesiones de radio y televisión, o la monopolización de la venta de papel periódico, por citar algunos.

No es de extrañar, por tanto, que su nivel de sometimiento haya sido tan evidente como lo fue tras la matanza del 2 de octubre de 1968, y su desempeño informativo tan duramente cuestionado por la sociedad mexicana.

“No resulta exagerado sostener que el sistema político moderno, post-revolucionario no se hubiese sostenido sin el apoyo de los medios de información y la reproducción de los medios de información. Nuestros medios informativos son una manifestación más del pacto político que ha dominado al país y del sistema de intereses que corresponden a sus inversionistas y propietarios” (Karam, 2000).

A pesar de que cada vez es más fuerte el papel de los medios de comunicación en el fortalecimiento y desarrollo de los sistemas democráticos, en el caso de nuestro país su desempeño informativo y su ética editorial siguen siendo cuestionables cuando se trata de recoger las más diversas informaciones y opiniones, sobre todo en épocas electorales.

En la sociedad actual, no se puede entender la política sin la intervención de los medios de comunicación, éstos juegan un papel importante en los asuntos públicos.

Para Gurevitch y Blumler (1990) los medios de comunicación desempeñan varias funciones²¹ fundamentales en toda sociedad democrática, las cuales van desde la “vigilancia” de hechos que tienen consecuencias para los ciudadanos hasta el mantenimiento de su autonomía frente a fuerzas externas que intenten limitarla.

En los regímenes democráticos se han convertido en los intermediarios necesarios entre gobernantes y gobernados, pero además de su papel de intermediación, los medios de comunicación se han arrogado la función de vigilantes del poder político.

Desafortunadamente, en los países en fase de consolidación democrática como el nuestro, esa función, como la mayoría de las identificadas por Gurevitch y Blumler, parece estar sumamente limitada y sujeta a la dependencia económica de los medios.

Asumiendo estas críticas como válidas, analizamos el desempeño de los medios impresos en Querétaro en dos procesos electorales con coyunturas políticas distintas, tratando de identificar, por un lado, de qué manera influye, si es que influye, la publicidad oficial en su línea editorial y, por el otro, si el proceso de alternancia política, el fin del partido hegemónico (que en el caso de Querétaro se dio en 1997 con el arribo del PAN a la gubernatura del estado) y la pluralidad de mediosⁱ enriquece el pluralismo informativo al que tienen acceso los ciudadanos.

²¹ 1) la vigilancia de los acontecimientos que tienen consecuencias negativas o positivas, para el bienestar de los ciudadanos; 2) la identificación de los problemas sociopolíticos clave incluyendo sus orígenes y posibilidades de resolución; 3) la provisión de plataformas para la defensa de causas o intereses; 4) la trasmisión de contenidos a través de las diversas dimensiones y facciones del discurso político, tanto hacia quienes ostentan el poder como hacia el público; 5) el análisis y el control de la actividad de las instituciones políticas; 6) la provisión de información a los ciudadanos para que puedan convertirse en informados y activos participantes más que espectadores, y 7) el mantenimiento de la autonomía de los medios de comunicación contra fuerzas externas que intentan subvertirla. (M. Gurevitch, J. G. Blumler, 1990).

La prensa local

En el caso de Querétaro, la ética informativa y la responsabilidad social de los medios de comunicación también han sido sumamente cuestionadas. Ya en 1983, en su tesis de licenciatura *“Opinión pública y control político en el estado de Querétaro”*, José Ramón Jiménez Esquivel, alertó sobre la relación subordinada que, en general, evidenciaban los medios de comunicación locales.

Tras analizar el contexto en el que surgieron los medios de comunicación (solamente prensa escrita y radio en ese momento, al no existir repetidoras de televisión) y evaluar su desempeño en el tratamiento específico de la represión contra el líder obrero-estudiantil Salvador Cervantes y su periódico “Voz Crítica”, Jiménez Esquivel concluyó que la historia de los medios queretanos está ligada, desde su origen, a los grupos de poder político y económico porque “...únicamente publican o difunden dos versiones: primero la empresarial y segundo la oficial, cualquier otra voz es muy probable que sea marginada o rechazada” (Jiménez Esquivel, 1983).

Para el autor, esto determinó, primero, su relación dependiente de los grupos empresariales que los impulsaron y, segundo, su incapacidad para sustraerse del férreo control político que imponía el régimen autoritario a nivel local.

A pesar de que señala que existía un “férreo control” de los medios de comunicación por parte del régimen, llama la atención que en esa época la difusión de la “versión empresarial”, al menos en el análisis de Jiménez Esquivel, haya tenido una mayor relevancia que la difusión de la “versión oficial”.

Esto nos mueve a reflexionar si acaso la publicidad comercial representaba el mayor ingreso de los medios al inicio de la década de los 80. No podemos hacer una afirmación categórica en este sentido, pero lo cierto es que la contratación de espacios publicitarios por parte del gobierno y su posible impacto en la línea editorial de los medios es una preocupación reciente que se agudizó en nuestro

país a partir de dos coyunturas concretas: la alternancia política y el notable incremento de los montos presupuestales en los tres niveles de gobierno.

Aunque hay investigaciones más actuales sobre el tema -por ejemplo las realizadas por Germán Espino Sánchez (2003), Hayde Cesta Zamudio (2004), Rodrigo Carrasco Ramírez (2007) y Humberto Darwin Franco Migués (2007)- encontramos que solo una de ellas se ocupa en forma explícita de la publicidad oficial.

Germán Espino sostiene que “la conclusión... del análisis de la historia de los medios en la localidad es que el campo del periodismo –hasta 1997- era dependiente del gobierno y del partido de Estado” (Espino, 2003), siendo los diarios los medios más “oficialistas”.

Al hacer un análisis cualitativo de la información (de los candidatos a la gubernatura del estado) publicada en los medios impresos de Querétaro durante las elecciones del 2003, Cesta Zamudio concluyó que respecto

“...al comportamiento diferenciado de los medios impresos en Querétaro, mientras que el *AM* mantuvo una posición equilibrada entre notas positivas, negativas y neutras, los otros dos diarios y sobre todo el *Diario de Querétaro* mantuvo una clara posición de enfrentamiento con el candidato de Acción Nacional, pues es sus páginas predominaron las notas negativas en contra de este partido” (Cesta Zamudio, 2004).

Lo que encuentra Cesta Zamudio denota una diferenciación cualitativa en la información publicada por parte de cada medio para emitir juicios de valor sobre los candidatos ¿Qué determina una línea editorial a favor o en contra de los contendientes? Esa es otra pregunta que este trabajo de investigación intenta responder.

Rodrigo Carrasco señala que “La historia de los periódicos de Querétaro en la mayor parte del siglo XX, es la crónica de la relación entre los gobernadores y la

prensa, primero con la intervención del propio gobernador, luego el secretario de gobierno” (Carrasco Ramirez, 2007).

Está haciendo referencia a la manera en que, desde el gobierno, con la intervención directa de esos personajes, se impulsó la creación de los medios de comunicación impresos más veteranos del estado: Diario de Querétaro (1963) y Noticias (1973).

Por su parte, Humberto Franco sostiene que “La prensa local [tiene] delimitada su autonomía porque es sumamente dependiente de la publicidad oficial y no ha querido buscar alternativas mercadológicas para obtener un mayor grado de independencia; por tanto, ha adoptado una postura complaciente con el gobierno para no perder así más del 50% de sus ingresos mensuales” (Franco Miguez, 2007).

Como vemos, fue hasta 2007 (al menos en la revisión que realizamos) que un trabajo académico se ocupó de analizar la publicidad oficial y sus consecuencias editoriales y económicas en los medios locales, es decir, una década después de la alternancia política a nivel local.

El hecho de que buena parte de los ingresos de los medios de comunicación provenga de recursos públicos es una tendencia mundial (como encontró la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2009) y esto hace que sea cada vez mayor el interés que suscita el estudio sobre su propiedad y su pluralidad en las sociedades democráticas.

Documentada desde principios de la década de los 80, como aquí se ha detallado, la relación medios/poder político en Querétaro parece no registrar avances significativos en materia de pluralismo informativo.

La evidencia apunta a que los medios de comunicación no solo no llevan a cabo su función de vigilancia, sino que, además, hoy están más subordinados a los intereses de grupos de poder públicos y privados. Algo que no deja de ser

paradójico en un momento en el que existe un claro proceso de liberalización política y una marcada pluralidad de medios (prensa, radio, televisión, semanarios y portales de noticias vía internet).

Durante el largo periodo autoritario dimos casi por sentada esa relación subordinada de los medios en México. Partíamos del supuesto de que las elecciones competitivas, la alternancia política y el fin del régimen autoritario abrirían la posibilidad de contar con medios críticos, comprometidos socialmente, capaces de asumir su papel de intermediarios entre los ciudadanos y el Estado.

No obstante, sobre todo cuando se trata de medios locales, los medios parecen estar asumiendo una posición aún más oficialista de la que evidenciaron en el periodo autoritario ¿A qué se debe esto? ¿Qué papel juega la publicidad oficial en el comportamiento editorial de los medios? ¿Por qué la pluralidad de medios no genera pluralismo informativo?

En noviembre de 2012, Justine Dupuy, Investigadora de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, publicó un artículo titulado “Querétaro: La simulación de un pluralismo informativo”²² que recoge “decenas de testimonios” de periodistas y

²² Pero advierte que “Ese crecimiento de la prensa queretana no provocó un aumento de la libertad de expresión. El pluralismo se acantona en una dimensión cuantitativa y no cualitativa. Los entrevistados denuncian homogeneidad y uniformidad en el contenido mediático que parece una sumisión casi total al discurso oficial. “Nadie critica al gobernador”; “las noticias están enfocadas a destacar la imagen del gobernador. No existe periodismo crítico ni de investigación”, salvo excepciones.

Así, existe un control casi total del gobierno sobre la prensa que se logra de manera disfrazada, a través de la dependencia financiera de los medios. En Querétaro hay un caso típico de censura sutil, es decir, de la presión indirecta que ejercen los gobiernos al utilizar la pauta publicitaria como premio para los medios “amigos” y como castigo para aquellos que realicen coberturas críticas de la gestión gubernamental.

A través de los contratos anuales de publicidad oficial se compra la línea editorial de muchos medios. “Por hablar de la ausencia de formación de su policía, un municipio nunca cumplió con el contrato de publicidad que se había firmado”, cuenta el dueño de un periódico. Más grave aún, se pactan “acuerdos” extra oficiales que toman la forma de pagos mensuales para que los gobiernos se aseguren de la lealtad del medio y también de sus periodistas.

funcionarios acerca del tema, y en el que advierte que en nuestro estado el pluralismo informativo es reciente, pero éste “se acantona en una dimensión cuantitativa y no cualitativa”.

A pesar de que en solo diez años Querétaro pasó de tener dos a tener seis medios impresos de circulación diaria, con la reciente aparición de El Universal Querétaro en agosto de 2012, lo que el informe de Dupuy (2012) reveló es que hay evidencia para sostener que el sesgo informativo documentado desde la academia aún se sigue dando, sobre todo cuando se trata de temas contrarios al poder político.

Suponemos que esto se debe o está relacionado con los montos crecientes de publicidad oficial que contratan los gobiernos municipales y el poder ejecutivo del estado.

No fue posible acceder a las cifras oficiales en materia de publicidad debido a que el poder ejecutivo del estado se niega sistemáticamente a hacerlas públicas, incluso existiendo de por medio solicitudes de información fundadas en el artículo séptimo de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental²³.

Pese a las reiteradas solicitudes de información por parte de particulares así como de organismos y medios de comunicación con FUNDAR, Artículo 19, Tribuna Querétaro y Libertad de Palabra, el poder ejecutivo del estado se ha negado a hacer pública la información sobre los contratos de publicidad que firma con los medios locales, incurriendo, incluso, en desacato, como documentó en julio de 2014 el semanario Libertad de Palabraⁱⁱ.

Los periodistas ganan muy poco, entre 3 mil y 9 mil pesos en general, pero reciben “dinero extra”. Los reporteros que cubren a los gobiernos municipales o estatal reciben entre el 5 y el 10% del convenio en publicidad que esos gobiernos pactan con su medio. “Este acuerdo no está escrito pero es una práctica muy común, aceptada por todos”.

²³ Artículo 7.- Las entidades gubernamentales y de interés público a que se refiere la presente Ley, con excepción de la clasificada como reservada o confidencial, tienen la obligación de poner a disposición del público y mantener actualizada la información pública en los términos del Reglamento respectivo. Para tales efectos, según convenga lo realizarán por los medios oficiales y aquellos que puedan lograr el conocimiento público, tales como publicaciones, folletos, periódicos, murales, medios electrónicos o cualquier otro medio de comunicación pertinente.

Lo que si pudimos documentar fue un notable incremento del presupuesto asignado a la Coordinación de Comunicación Social del poder ejecutivo entre 2010 y 2014.

Tabla 1

Monto asignado a la Coordinación de Comunicación Social del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro por Objeto del Gasto					
Concepto	Ejercicio Fiscal				
	2010	2011	2012	2013	2014
Servicios Personales	19,182,644	20,784,591	20,278,734	20,674,657	ND
Servicios Generales	9,015,513	8,666,179	10,297,389	11,098,363	ND
Materiales y Suministros	1,258,942	1,559,795	1,473,000	1,646,414	ND
Total de Presupuesto Asignado	29,457,099	31,010,565	32,099,123	33,419,434	59,152,750

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de egresos del poder ejecutivo del estado de Querétaro publicados en el periódico oficial "La Sombra de Arteaga".

La discrecionalidad en el manejo del presupuesto por parte del poder ejecutivo es evidente. Los primeros cuatro años de su mandato el gobernador José Eduardo Calzada Roviroso envió a la Legislatura del Estado, el Decreto de Presupuesto de Egresos detallando el monto asignado a cada una de las dependencias de la administración y su distribución por objeto del gasto.

Para el ejercicio fiscal 2014, sin embargo, el Decreto de Presupuesto de Egresos turnado a la legislatura y publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" el 25 de diciembre de 2013, omitió especificar la distribución de los recursos asignados a las dependencias estatales por objeto del gasto.

El documento para el ejercicio fiscal 2014 enlista la aplicación de recursos de acuerdo a una amplia clasificación por objeto del gasto de toda la administración

estatal, no por cada una de las dependencias como ocurrió para los ejercicios fiscales entre 2010 y 2013.

Sin esa clasificación, por ejemplo, no se puede saber si el incremento se dio en servicios personales, servicios generales o en la compra de materiales y suministros.

Entre 2010 y 2013 hubo un incremento más o menos consistente (ver Tabla 1) del 11.8 por ciento, sin embargo, entre 2013 y 2014, el aumento fue de 43.5 por ciento ¿Qué explica este salto presupuestal? Difícil saberlo a partir del decreto de presupuesto aprobado.

Al poder ejecutivo del estado tampoco le interesa explicarlo, de acuerdo con lo que publica en su portal de transparencia (Imagen 1) en el que por ley debería aparecer el presupuesto desglosado de la Coordinación de Comunicación Social.

Imagen 1

CONCEPTO	MONTO
Coordinación de Comunicación Social	\$59,152,750.00

Actualizado al mes de enero de 2014, el portal de transparencia omite información básica que debería estar al alcance de los ciudadanos y, por tanto, contraviene la legislación estatal en la materia.

Además de incompleta, la información representa exclusivamente lo que nos cuesta a los queretanos la operación de la oficina encargada de diseñar las estrategias de comunicación de la administración estatal, difundir sus mensajes, contratar las pautas comerciales y firmar los convenios de publicidad con los medios de comunicación. Nada sabemos del gasto en publicidad oficial por parte de la actual administración.

La información oficial que se conoce corresponde al ejercicio fiscal 2010 cuando el poder ejecutivo del estado, atendiendo una solicitud de información de FUNDAR, reconoció que el presupuesto ejercido en ese rubro ascendió a 70 millones de pesos²⁴.

Antes, la administración de Francisco Garrido Patrón (2003-2009), también respondiendo a una solicitud de información pero del semanario Tribuna de Querétaro, dio a conocer que entre enero de 2004 y julio de 2008 el gasto en publicidad oficial de su gobierno fue de 555 millones de pesos, un promedio de 10.09 millones de pesos mensuales. (Tribuna de Querétaro, No. 520, 7 de diciembre de 2009, p. 10-12).

Si las cifras son ciertas, de una administración a otra habría habido una notable reducción en el gasto de publicidad por parte del poder ejecutivo. Si dividimos los 70 millones de pesos que documentó FUNDAR, el gasto promedio mensual en 2010 para este rubro habría sido de 5.8 millones de pesos, casi la mitad de lo que se gastaba dos años antes.

Es difícil creer que los medios de comunicación hayan aceptado, sin más, que una administración estatal entrante redujera sus ingresos a la mitad. Habría sido un logro notable de negociación y un ahorro importante de recursos, algo que ningún

²⁴ "El costo de la legitimidad: El uso de la publicidad oficial en las entidades federativas" (FUNDAR, 2011) detalla que el Poder Ejecutivo entregó información sobre 70 millones de pesos que presupuestó en el 2010 para Comunicación Social.

gobierno habría dejado de “cacarear”. Nada se dijo, no hay referencia alguna a tan importante logro.

Semejante reducción es inverosímil, sobre todo porque, desde 2011, el poder ejecutivo se ha negado a dar información sobre su gasto en publicidad, cuando debería estar vendiéndonos un presupuesto austero en materia de comunicación.

Por lo que corresponde al gasto en publicidad oficial del municipio de Querétaro, la información disponible nos permitió evidenciar un notable incremento presupuestal entre 2007 y 2014, como se detalla en las tablas 2,3 y 4.

Tabla 2

Porcentaje de gasto en publicidad oficial en relación al presupuesto de egresos del Municipio de Querétaro 2007-2009			
Ejercicio fiscal	Total Presupuesto de Egresos	Gasto en “Servicios de comunicación social” aprobado	Porcentaje
Ejercicio fiscal 2007	1,378,551,321	2,146,700.00	0,1
Ejercicio fiscal 2008	1,726,463,757	3,561,225.00	0,2
Ejercicio fiscal 2009	1,780,417,398	5,203,563.75	0,29

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de egresos publicados en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga”.

Tabla3

Porcentaje de gasto en publicidad oficial en relación al presupuesto de egresos del Municipio de Querétaro 2010-2012			
Ejercicio fiscal	Total de presupuesto de Egresos	Gasto en “Servicios de comunicación social” aprobado	Porcentaje
Ejercicio fiscal 2010	2,036,748,272	12,577,800	0,6
Ejercicio fiscal 2011	2,081,529,731	20,409,000*	0,98
Ejercicio fiscal 2012	2,092,980,280	19,765,466	0,94

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de egresos publicados en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga”.

*Aun cuando el presupuesto aprobado fue de \$20, 409, 000.00, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, documentó que en 2011 el gasto en publicidad ejercido ascendió a \$54, 130, 189.00, es decir, \$33, 721, 189.00 más de lo aprobado, un incremento del 165 %. (<http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/diagnosticoqueretaro.pdf>).

Tabla 4

Porcentaje de gasto en publicidad oficial en relación al presupuesto de egresos del Municipio de Querétaro 2013-2014			
Ejercicio fiscal	Total de presupuesto	Gasto en "Servicios de comunicación social" aprobado	Porcentaje
Ejercicio fiscal 2013	2,224,532,745.00	24,996,788	1.1
Ejercicio fiscal 2014	2,522,769,114.00	37,469,556	1.4

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de egresos publicados en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga".

Si hemos de confiar en las cifras oficiales, entre el 2007 y 2014 el gasto en publicidad oficial aprobado en el municipio de Querétaro paso de representar el 0,1 al 1,4 del presupuesto total, es decir, un incremento de mil 400 por ciento en solo siete años.

Pero ese solamente fue el gasto aprobado. Muy poco sabemos sobre el presupuesto ejercido al cierre de cada ejercicio fiscal debido, una vez más, a la opacidad con que se manejan las pautas publicitarias.

Datos como el del ejercicio fiscal 2011 en el que se aprobó un presupuesto de 20 millones 409 mil pesos y se ejerció un monto 165 % superior, de acuerdo a lo documentado por FUNDAR²⁵, hacen de los presupuestos aprobados instrumentos

²⁵ En noviembre de 2012, Locallis y el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), en conjunto con ARTICLE 19 y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, presentaron el "Diagnóstico sobre el Acceso al Gasto en Publicidad Oficial en los Municipios del Estado de Querétaro", en el que además de señalar que "Domina la opacidad en el gasto en publicidad oficial en los gobiernos municipales" y la falta de compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas al haber municipios que respondieron parcialmente o simplemente no respondieron a la solicitud de información, el documento concluyó que "Los municipios suelen gastar más de lo presupuestado; 9 de 12 municipios de los cuales se obtuvo información, registran un incremento en su gasto ejercido en comparación con el aprobado en su presupuesto de egresos para 2011. En total, 12 municipios gastaron 68 millones de pesos en publicidad oficial, lo que implica un incremento del 115% sobre los 31 millones aprobados en sus presupuestos de egresos", lo que

poco confiables para dimensionar el gasto efectivo en publicidad oficial y su posible impacto en el comportamiento editorial de los medios.

Como vemos, a diferencia de lo que pasa con el municipio de Querétaro, en el presupuesto de egresos del poder ejecutivo no existe un rubro específico sobre publicidad oficial o gasto en comunicación.

Querétaro salió muy mal evaluado en el “Índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas 2013” elaborado por FUNDAR, en el que se miden cinco variables: presupuesto aprobado, presupuesto ejercido, presupuesto por proveedor, por tipo de medio y por campaña o concepto.

El poder ejecutivo solo entregó información relativa al presupuesto aprobado²⁶. Mantiene en la opacidad las cifras del presupuesto ejercido, así como los montos destinados por tipo de medio, por proveedor y por concepto o campaña de comunicación durante el ejercicio fiscal 2012.

Aunque vigente desde septiembre de 2002, la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental todavía no garantiza que la información que debe ser pública lo sea, como evidencia el portal de transparencia de gobierno del estado.

Y la creación de la Comisión Estatal de Información Gubernamental en abril de 2003, cuya misión es “Garantizar el ejercicio, disfrute, promoción, difusión e investigación del derecho de acceso a la información pública”, tampoco genera la certeza de que los ciudadanos tengan acceso efectivo a la información sobre el ejercicio presupuestal, como demuestran las reiteradas negativas de los sujetos obligados a entregarla.

demuestra el margen de discrecionalidad en la contratación de publicidad oficial que tienen los gobiernos municipales. (<http://www.locallis.org.mx/documentos/05112012Diagnosticoqro.pdf>).

²⁶ De acuerdo con el índice, entregó información limitada y alcanzó apenas una estrella de cinco posibles en la evaluación.

Si la ley no opera o lo hace de manera deficiente²⁷, las promesas menos. En el mes de junio de 2010, nueve meses después de iniciado el gobierno de José Eduardo Calzada Rovirosa, la C. María Dolores Andrade Cruz, a título personal, solicitó ante notario la certificación del contenido de la siguiente dirección electrónica: <http://www.pepecalzada.com.mx> en la que dentro del apartado PROPUESTAS, en el rubro Gobierno Eficiente y Honesto, se leía lo siguiente en los puntos tres y cuatro:

- Transparencia en el ejercicio de los recursos
- Gasto público a la vista de todos. Rendición de cuentas e información pública de los ingresos y egresos del gobierno. “Programa metas claras e informes puntuales”.

La evidencia demuestra, por un lado, que la actual legislación no es un instrumento eficiente para garantizar el acceso a la información, por el otro, que por parte de los gobiernos no existe voluntad para transparentar el ejercicio presupuestal y, finalmente, que la falta de lineamientos mínimos para las campañas de comunicación social a nivel estatal y municipal deja un amplio margen de discrecionalidad en la contratación de publicidad oficial por parte de las entidades estatales.

No es un problema privativo de Querétaro, los sobre ejercicios en la contratación de publicidad oficial, la opacidad de los recursos destinados a tal fin, así como la discrecionalidad con que operan los funcionarios encargados de contratar las pautas comerciales, son situaciones a las que se enfrentan los medios de comunicación en todo el país.

²⁷ El “Índice del Derecho de Acceso a la Información en México 2014”, que mide las leyes de transparencia y acceso a la información en nuestro país con relación a las mejores prácticas nacionales e internacionales observa que “Las 33 leyes de transparencia que fueron evaluadas presentan grandes diferencias entre sí: su estructura legal, los términos para designar los procedimientos y las figuras legales, los plazos en el procedimiento de acceso, así como el procedimiento mismo. La heterogeneidad de las leyes va más allá de la forma, se traduce en diferencias de fondo que limitan la garantía del derecho en ciertas entidades y (paradójicamente) lo amplían en otras”. “Índice del Derecho de Acceso a la Información en México 2014”, FUNDAR, centro de análisis e investigación, México, DF, 2014, P.10.

Pero las cuales no parecen despertar su curiosidad, probablemente debido a las implicaciones económicas que les significan. Más allá de las investigaciones hechas por organismos no gubernamentales como FUNDAR, Article 19, Locallis y el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), a través de la academia o por parte de medios independientes como los semanarios Tribuna de Querétaro y Libertad de Palabra, en el caso queretano, son pocos los cuestionamientos y menos las solicitudes de información que los medios de comunicación promueven para la obtención de información sobre un tema que, sin duda, es de interés público ¿Cuánto gasta el gobierno en publicidad? ¿Cuáles son los montos que recibe cada medio? ¿Qué tipo de campañas estamos financiando los ciudadanos y con qué propósito?

Son preguntas válidas en cualquier régimen democrático que nuestros gobiernos se rehúsan a responder. De ahí que estemos interesados en demostrar si existe una relación causal entre el espacio informativo y el trato editorial que reciben los candidatos oficialistas durante las campañas políticas y el gasto en publicidad por parte de los gobiernos, lo que confirmaría el supuesto de que la millonaria bolsa presupuestal para publicidad institucional es un sutil y eficiente instrumento de censura indirecta para homogeneizar la línea editorial de los medios y, en consecuencia, limitar el pluralismo informativo, sobre todo en periodos electorales.

Metodología

Desde el principio, nuestra investigación se enfrentó a diversos retos metodológicos. El propósito inicial fue identificar, primero, la existencia y, segundo, el grado de correlación²⁸ entre tres variables: espacio informativo; trato editorial y publicidad oficial, teniendo a ésta última como variable independiente.

Sin embargo, el método de correlación obliga a tener coherencia estadística en la obtención de los datos para saber que estamos midiendo lo mismo, es decir, que la información de las variables utilizadas nos permita comparar coherentemente la muestra.

La posibilidad de medir las tres variables al mismo tiempo se presenta en época pre electoral, cuando aún no entra en vigor la veda que obliga la suspensión de publicidad oficial durante las campañas.

Por este motivo medimos las variables en periodo pre electoral, pero encontramos que tanto para la elección municipal de 2006 como para la de 2012, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) optó por el método de designación, siendo Dolores Cabrera Muñoz y Roberto Loyola Vera, respectivamente, sus “candidatos de unidad”.

Por su parte, el Partido Acción Nacional (PAN) si recurrió al método de selección interna. Las precampañas se desarrollaron en noviembre de 2005 y marzo de 2012, respectivamente.

En ambos casos el PAN definió antes que el PRI a sus candidatos, para la elección de 2006 a Manuel González Valle y en 2012 a Armando Rivera Castillejos.

²⁸ El coeficiente de correlación es una medida de asociación entre dos variables y se simboliza con la literal *r*. Los valores de la correlación van de + 1 a - 1, pasando por el cero, el cual corresponde a ausencia de correlación. Los primeros dan a entender que existe una correlación directamente proporcional e inversamente proporcional, respectivamente.

Este desfaseamiento en la definición de candidatos y la diferencia de método entre un partido y otro nos obligó a replantear el análisis, principalmente debido a que un muestreo aleatorio realizado entre los meses de enero-abril del año de la elección nos arrojó un número altísimo de *missing values*, estos valores perdidos rebasaron por mucho el 15 por ciento de margen aceptable para mantener la validez del ejercicio y la confiabilidad de los resultados.

En 2006, por ejemplo, la mayor parte de la información encontrada sobre Dolores Cabrera se relacionaba con su responsabilidad como rectora de la Universidad Autónoma de Querétaro, mientras que en 2012 la información de Roberto Loyola giraba en torno a sus funciones de secretario de gobierno en la administración de José Calzada Rovirosa.

En el caso de los candidatos panistas, su exposición mediática tampoco fue tan alta en el periodo analizado, esto a pesar de que Manuel González Valle arrancó el año de la elección ya como candidato y Armando Rivera fue electo en el mes de marzo.

La imposibilidad de correlacionar las tres variables (espacio informativo, trato editorial y publicidad oficial) en un mismo periodo, nos condujo a elaborar un método diferente.

Primero quisimos demostrar la existencia de un comportamiento diferenciado en la contratación de pautas comerciales por parte del municipio de Querétaro y el poder ejecutivo del estado en año electoral y año no electoral ¿Es mayor el presupuesto para publicidad oficial en año electoral?

El análisis cuantitativo de la publicidad oficial por cm²ⁱⁱⁱ se realizó a través del método de semana compuesta entre enero-marzo de 2005-2006 y enero-mayo de 2011-2012. En el primer caso en cuatro medios (Diario de Querétaro, Noticias, A.M. y El Corregidor) y en el segundo en tres (Diario de Querétaro, Noticias y AM).

Para el periodo 2011-2012 no fue posible el acceso a los archivos de El Corregidor y el medio no se encuentra en la hemeroteca estatal. Por otra parte, el periódico

Plaza de Armas fundado en junio de 2010, no recibió publicidad oficial sino hasta junio de 2011, lo que imposibilitó la comparación 2011-2012 del periodo analizado enero-mayo.

La información obtenida a través del método de semana compuesta es reveladora y se detalla en el capítulo sobre principales hallazgos.

En segundo término, hicimos un análisis cuantitativo del espacio que cada medio le otorgó a los candidatos (los dos principales contendientes) y una valoración cualitativa del trato editorial que recibieron.

Debido a limitaciones de tiempo, para la elección de 2006, se revisaron dos medios impresos, los de mayor arraigo en la entidad, aunque para entonces ya circulaban cuatro: Diario de Querétaro y Noticias, dejamos fuera al A.M. y El Corregidor, fundados en 2000 y 2004, respectivamente.

Para la elección de 2012 el análisis se centró en la revisión de dos medios con menor arraigo pero una importante penetración, A.M. y Plaza de Armas. Es decir, periódicos que aparecieron en el entorno democrático de principios de siglo, el primero en noviembre del año 2000, tres años después de la alternancia política en Querétaro y justo en el año del fin del partido hegemónico, y el segundo 10 años después, cuando el estado ya había experimentado el cambio de PRI a PAN y de PAN a PRI en la conducción del gobierno.

Quisimos, deliberadamente, contrastar el comportamiento editorial de dos medios surgidos en un entorno autoritario (Diario de Querétaro 1963 y Noticias 1971) con dos medios aparecidos en el ambiente pro democrático de principios de siglo ¿Hay una diferencia sustancial en la manera de informar entre unos medios y otros? ¿El proceso de democratización y apertura se observa también en los medios de comunicación?

Las fechas revisadas en 2006 fueron del 6 de mayo al 29 de junio (si bien las campañas iniciaron y terminaron un día antes, esto se reportó un día después). En

2012 (siendo que el periodo de campaña se redujo a 45 días) se analizó la información publicada entre el 16 de mayo y el 29 de junio.

Criterios de selección

Durante las elecciones de 2006, en Querétaro se editaban cuatro medios impresos de circulación diaria: *Noticias*, *Diario de Querétaro*, *AM* y *El Corregidor*. Para el proceso electoral de 2012 ya eran cinco, con la aparición del periódico *Plaza de Armas* (fundado en 2010). Por tanto, queda fuera del análisis *El Universal Querétaro*, toda vez que éste empezó a circular pasado el proceso electoral de 2012.

A fin de llevar a cabo el análisis cuantitativo de la información publicada por la prensa local, en este trabajo de investigación se retoman los criterios de selección propuestos por Trejo Delarbre (2011)²⁹ en su libro “*Mediocracia sin mediaciones, prensa, televisión y elecciones*”:

- a) Únicamente se contabilizó el material informativo originado en las campañas a presidente municipal de Querétaro de los dos principales contendientes.
- b) No consideramos informaciones sobre asuntos partidarios, reuniones políticas, expectativas electorales, salvo cuando estén directamente relacionadas con las campañas motivo de la investigación.
- c) Tomamos en cuenta exclusivamente notas informativas. Por tanto, descartamos editoriales, artículos de opinión y otro tipo de materiales no estrictamente informativos.
- d) Incluimos fotografías siempre que fueran de los dos principales contendientes a la presidencia municipal de Querétaro, u originadas en sus campañas.

²⁹ Raúl Trejo Delarbre es doctor en sociología e investigador en el Instituto de Investigaciones de Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y autor de una docena de libros.

- e) Descartamos la información (inserciones) pagada por los partidos políticos claramente identificable. Sin embargo, ante la imposibilidad de diferenciar entre las gacetillas (boletines) y las notas informativas trabajadas por los medios, las primeras también se contabilizaron toda vez que se trata de textos que ante el público aparecieron como material periodístico.
- f) En el caso de acciones o declaraciones comunes de varios candidatos, o en torno a varias campañas, los espacios informativos contabilizados se adjudicaron a los declarantes, o al partido, que las realizaron bajo su responsabilidad. Las notas que se ocuparon de más de un partido, se contabilizaron sólo en las porciones en que hicieron referencia a uno u otro partido o candidato.
- g) Las notas se contabilizan indistintamente, lo mismo si aparecieron en primera plana que en páginas interiores de la primera sección.

Estos criterios de selección permiten contabilizar la información sobre partidos y candidatos de manera útil para efectos comparativos ya que cada periódico tiene no sólo formatos editoriales distintos sino espacios diferenciados, no es lo mismo el tamaño <<diario>> del Diario de Querétaro y el Noticias (53.3 x 29.5) que el tamaño tabloide de El Corregidor (25.5 x 33) o el tamaño <<diario>> de Plaza de Armas (49 x 30.8).

Criterios de medición

Frente a la dificultad metodológica de construir parámetros idénticos para medir el peso específico que cada uno de los medios estudiados le otorga a cada candidato, se establecieron los siguientes criterios de medición, también propuestos por Trejo Delarbre:

- a) Identificamos el tipo de columna básico de cada periódico. Es decir, la unidad básica de medición de la información es en centímetros lineales.
- b) A partir de la selección de fechas (el periodo constitucional de campaña en cada elección) y de acuerdo con los criterios de selección y medición ya explicados, medimos las notas informativas que hacían referencia a los candidatos o campaña motivo de estudio. Las notas se midieron en centímetros/columna.
- c) Tras conocer cuántos centímetros columna dedicó cada diario a cada candidato y/o su campaña, se calculó el total de centímetros cuadrados para cada contendiente, es decir, centímetro lineal por centímetro columna.

Estos criterios para la medición de columnas han sido utilizados desde 1988 para la observación del comportamiento de la prensa de circulación nacional en las campañas presidenciales.

Medición cualitativa

Por cuanto ve al análisis cualitativo de la información. Para identificar si existió sesgo informativo por parte de la prensa local a favor o en contra de alguno de los dos principales contendientes, reformulamos el método utilizado por el Dr. Germán Espino Sánchez.

Dicha metodología descarta el análisis de la información de aquellos agentes de la clase política o la sociedad civil que no intervienen directamente en las campañas, salvo en el caso de que sus declaraciones promuevan o critiquen específicamente a alguno de los candidatos y/o su partido.

Excluye además las declaraciones de los funcionarios y autoridades electorales, cuando explican procesos técnicos de la elección, solo considera aquellas en las que hubo menciones directas a favor o en contra de alguno de los candidatos y/o su partido.

El propósito de este ejercicio es poder clasificar cada nota publicada en la que se mencionó a alguno de los candidatos y/o su partido como positiva, negativa o neutra.

Criterios de medición cualitativa

- Separación e identificación por secciones
- Unidad de conteo: desagregación por párrafo(s).
- Contabilización de los espacios en centímetros cuadrados.

Criterio de selección de la nota:

- A qué candidato o partido da voz el diario (tendencia del diario). Se excluyeron las notas de semblanza sin sesgo.
- Enumeración de notas en el diario como menciones.
- Se contabilizó como una sola unidad la nota con llamada en la primera plana.
- Se desagregaron las notas que nombraban a diferentes candidatos. En el caso de las notas dedicadas a un candidato en las que éste critica a un segundo contendiente, no se desagregó la información, bajo la lógica de dar voz al candidato protagónico de la nota.
- No se tomaron en cuenta gráficos no pagados por los partidos.
- No se tomaron en cuenta inserciones pagadas claramente identificadas (sólo cobertura informativa).
- No se tomaron en cuenta menciones de candidatos antes de la apertura de campañas locales.

- No se tomaron en cuenta notas de activistas de partidos, sólo de los candidatos.
- No se tomaron en cuenta las fotografías de los candidatos salvo que éstas hayan tenido pie de foto y éste se consideró para la evaluación como positiva, negativa o neutra.

Sujetos de estudio

Los dos principales contendientes en las elecciones de ayuntamiento en el municipio de Querétaro en 2006 y 2012, Manuel González Valle y Dolores Cabrera Muñoz, Armando Rivera Castillejos y Roberto Loyola Vera, respectivamente.

Principales hallazgos

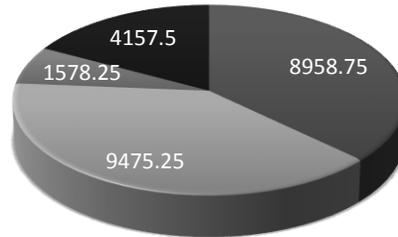
La comparación cuantitativa de la publicidad oficial en los medios impresos analizados entre el año electoral y el año inmediato anterior arroja un resultado consistente respecto al incremento de la misma.

Publicidad oficial del poder ejecutivo del estado en el periodo

Enero-Mayo/2005-2006

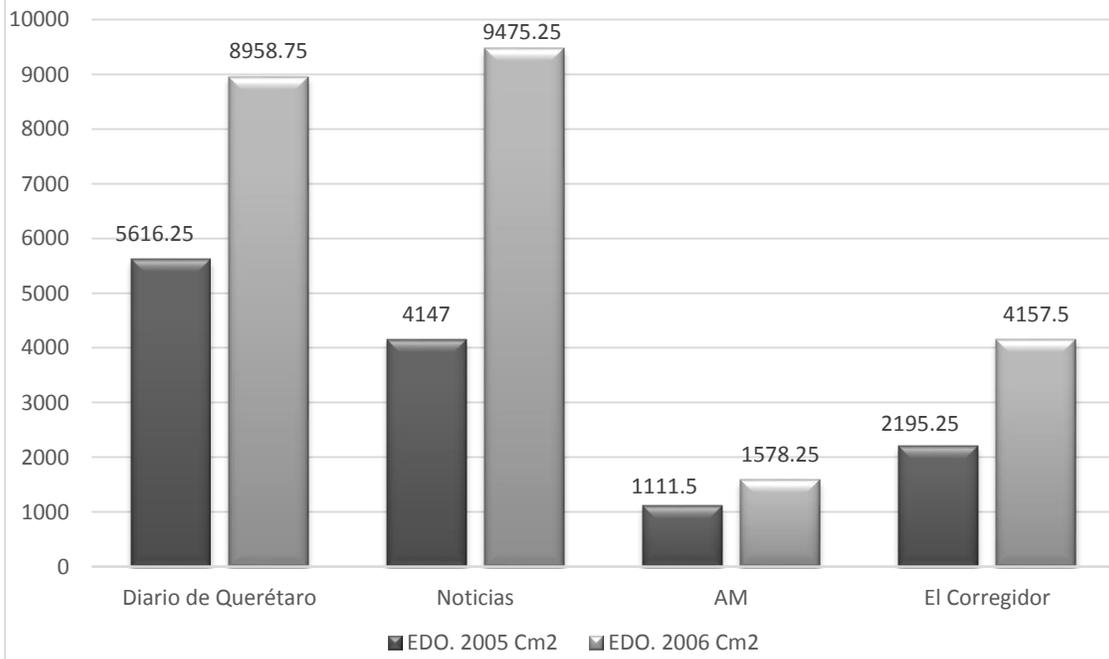


**Total de Publicidad Oficial Gobierno
Enero-Mayo 2006
Cm2**



■ Diario de Querétaro ■ Noticias ■ AM ■ El Corregidor

**COMPARATIVO
PUBLICIDAD OFICIAL GOBIERNO
2005- 2006**



El aumento de la publicidad oficial del poder ejecutivo de un año a otro (2005-2006) fue significativo. Hubo un notable incremento en Diario de Querétaro, Noticias y El Corregidor, y apenas marginal en el periódico A.M., lo que se puede explicar a partir del veto que ejerció gobierno del estado, mediante el cual se cancelaron los contratos de publicidad con ese medio.

Desde noviembre de 2004 y prácticamente el resto de la administración de Francisco Garrido Patrón (septiembre de 2009), el periódico fue vetado y dejó de recibir publicidad oficial³⁰ por la publicación de una entrevista con el testigo de un asesinato que señaló al empresario Federico Ruiz Lomelí como autor material de los hechos. A pesar de la declaración del testigo, el principal sospechoso, miembro de una de las familias con mayor influencia económica y política en Querétaro, nunca enfrentó juicio³¹, no obstante la evidencia en su contra.

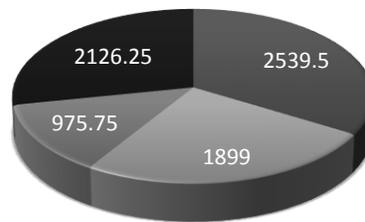
³⁰ Entrevistamos al que fuera Jefe de Información del A.M. en ese tiempo, Guillermo González Hudson, y confirmó el veto, pero además explicó que el veto no era solo por parte del poder ejecutivo del estado sino de todos los municipios, incluidos los priistas, a los que se les retenían las participaciones federales si le daban publicidad al medio. Esto lo habría hecho del conocimiento del A.M. la entonces alcaldesa de San Juan del Río, Jacaranda López Salas, de acuerdo al dicho de González Hudson.

³¹ El asesinato de Marco Antonio Hernández Galván la madrugada del 27 de noviembre de 2004 sigue impune.

Publicidad oficial del Municipio de Querétaro periodo

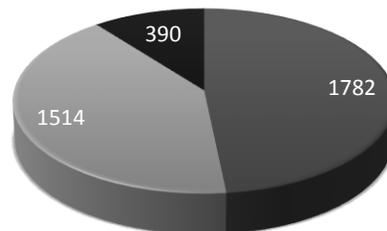
Enero-Mayo/2005-2006

**Total de Publicidad Oficial
Municipio
Enero-Mayo 2005
Cm2**

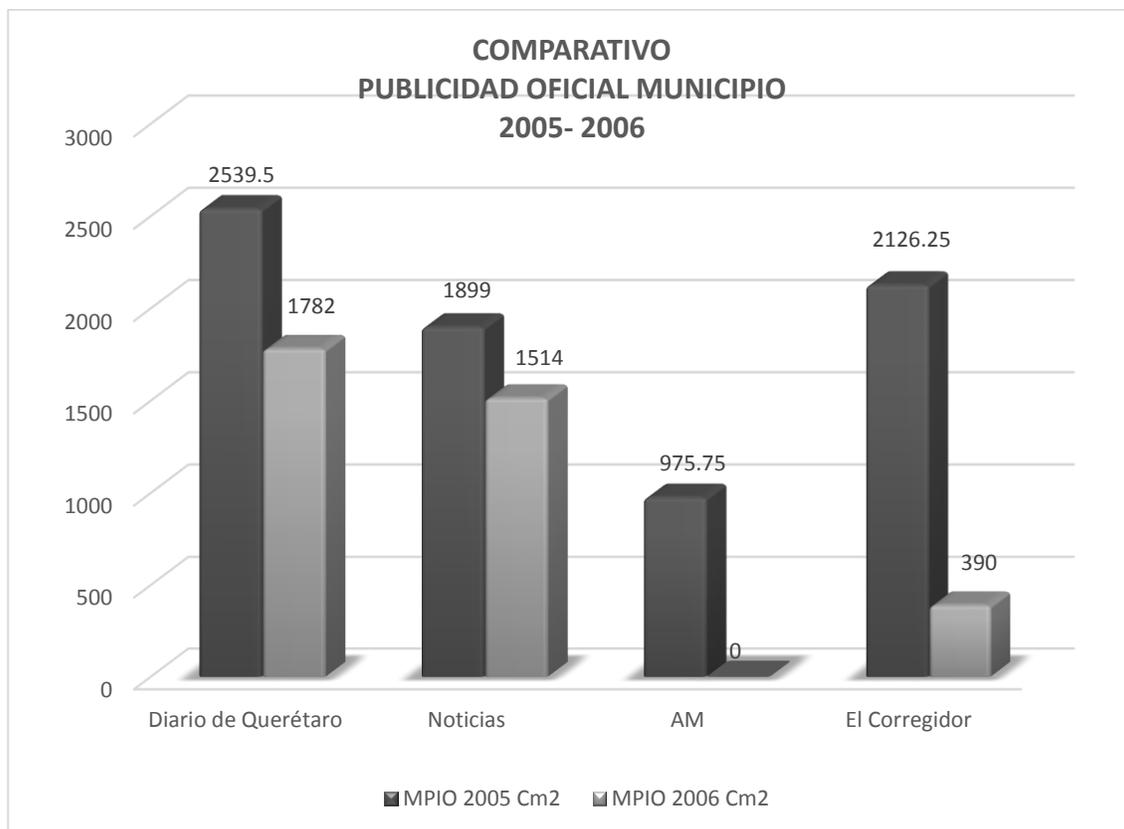


■ Diario de Querétaro ■ Noticias ■ AM ■ El Corregidor

**Total de Publicidad Oficial
Municipio
Enero-Mayo 2006
Cm2**



■ Diario de Querétaro ■ Noticias ■ AM ■ El Corregidor



Aunque resulta inconsistente y en nada se compara con los resultados del poder ejecutivo, el análisis de publicidad oficial del municipio de Querétaro en 2005 y 2006 tiene diversos matices que, sin duda, influyen en los resultados que observamos en la gráfica de anterior.

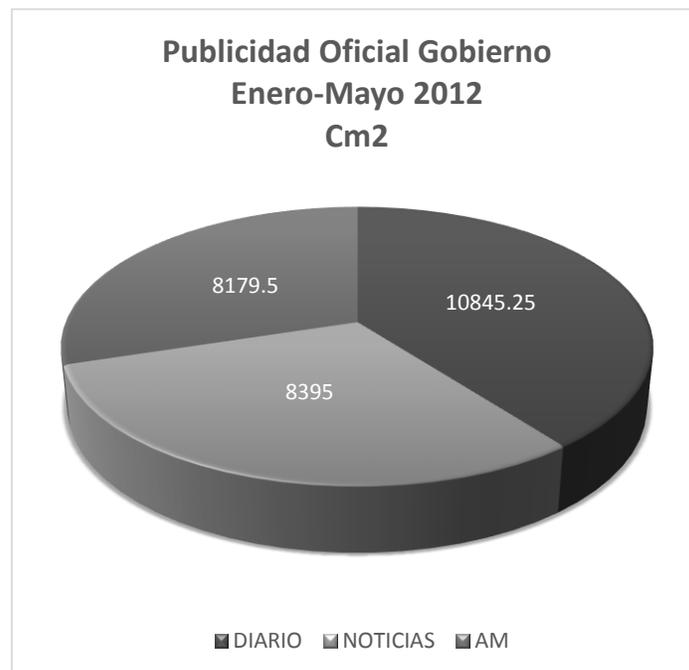
No olvidemos, primero, el veto impuesto al periódico A.M. por parte de gobierno del estado que, como lo explicó el jefe de información del medio, incluyó la cancelación de publicidad por parte de los municipios, principalmente de administraciones panistas, como era el caso de Querétaro en el trienio 2003-2006. El veto fue tan evidente que la publicidad en A.M. prácticamente desapareció en 2006 como pudimos documentar en la investigación de archivo.

Por otra parte, fueron públicas las diferencias del entonces presidente municipal Armando Rivera Castillejos con los directivos de los medios impresos, principalmente Diario de Querétaro y Noticias, debido a las fuertes críticas que recibió su administración.

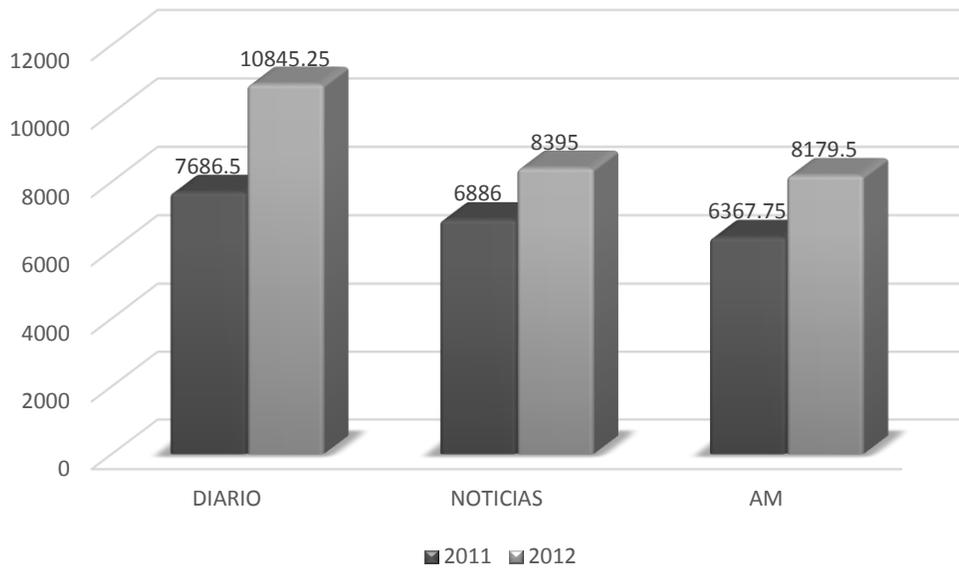
Esto podría explicar la notable disminución del gasto en publicidad en medios impresos. El análisis de los medios electrónicos no forma parte de esta investigación, sin embargo, podría existir una fuerte correlación entre la disminución de la publicidad en los primeros y el aumento de la misma en estos últimos.

Publicidad oficial del poder ejecutivo del estado en el periodo

Enero-Mayo/2011-2012

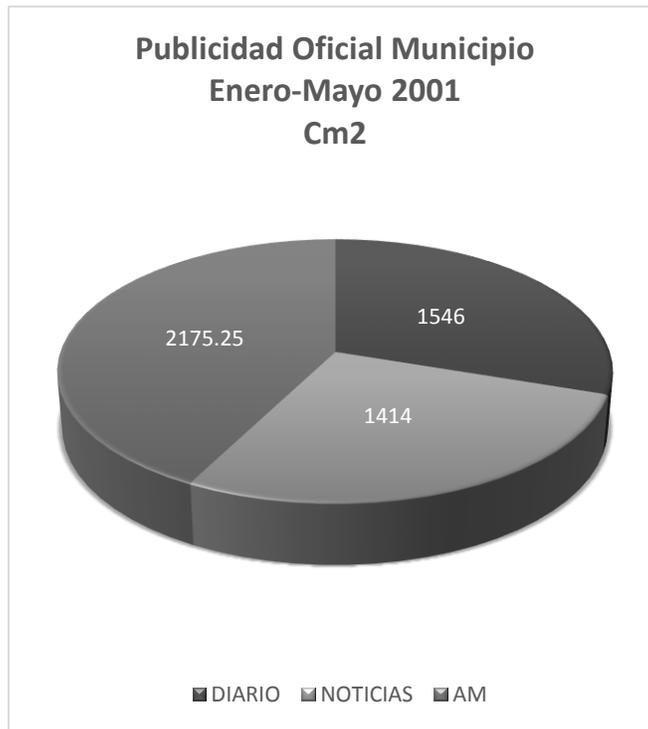


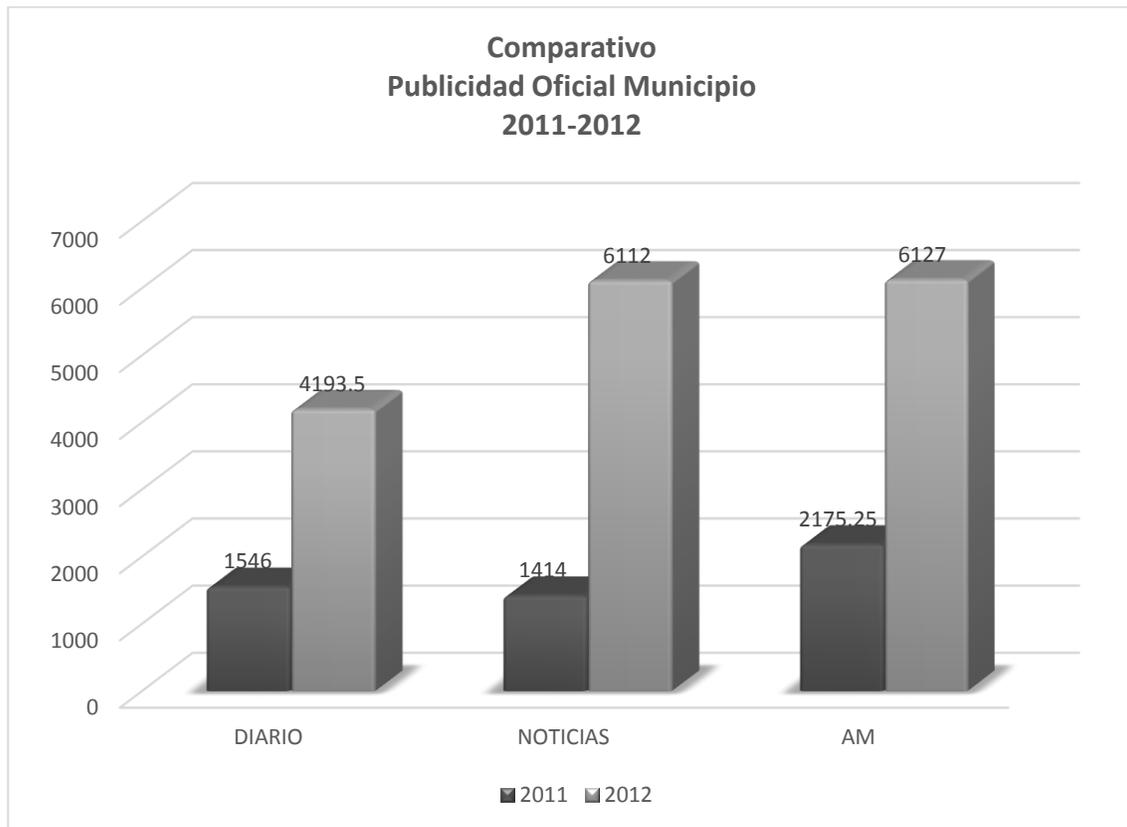
**COMPARATIVO
PUBLICIDAD OFICIAL GOBIERNO
2011-2012**



Publicidad oficial del Municipio de Querétaro periodo

Enero-Mayo/2011-2012





Una vez más, el incremento de publicidad de un año a otro (2011-2012) es evidente, pero en esta ocasión resulta consistente tanto a nivel estatal como a nivel municipal, algo que no pudimos observar tan claramente en el periodo 2005-2006 debido a las razones ya expuestas.

Nos llamó la atención la diferencia en el incremento de la publicidad entre gobierno del estado y el municipio de Querétaro. En el proceso electoral de 2006 había un escenario de gobierno unificado, es decir, Acción Nacional gobernaba la entidad y la capital.

El gobernador Francisco Garrido Patrón y el presidente municipal Armando Rivera Castillejos, tenían una presencia dominante en los medios de comunicación, aunque el desempeño del segundo estuviera bajo crítica constante por parte de los medios impresos.

Lo que encontramos sugiere que en un escenario de gobierno unificado, parece no importar la disminución de publicidad en medios impresos, como de hecho ocurrió de 2005 a 2006, principalmente en el caso de A.M.

En cambio, un contexto de gobierno dividido, como el que se presentó en la elección de 2012 (Mientras que el estado era gobernado por el PRI, la capital estaba gobernada por el PAN), supuso la estrategia contraria.

Encontramos que gobierno, efectivamente, incremento su publicidad, pero el municipio de Querétaro, dependiendo del medio, duplico, triplico y hasta quintuplico el gasto en este rubro.

Sorprende el salto cuantitativo en su gasto para publicidad de un año a otro ¿En qué medida esto ayudo al candidato panista a la presidencia municipal? No lo podemos determinar, pero si aventura una explicación sobre la influencia que ejercen los actores políticos dominantes con grandes presupuestos para publicidad.

Mientras que en un gobierno unificado se pueden dar el lujo de disminuir la publicidad, en un gobierno dividido el gasto se incrementa porque comparten con otros actores el espacio mediático.

Esto no es necesariamente bueno para la democracia. Las elecciones se vuelven más costosas y, aunque los medios facturan más, no por ello mejoran sus contenidos para que los ciudadanos reciban información de calidad.

Otro hallazgo importante fue la inconsistencia de las cifras oficiales en materia de publicidad y el gasto efectivo realizado. Para muestra basta un botón.

Recordemos que el presupuesto de egresos del municipio Querétaro para el ejercicio fiscal 2011 reportó un gasto aprobado en servicios de comunicación social de 20 millones 409 mil pesos, un monto 643 mil 534 pesos menor al aprobado para el ejercicio fiscal 2012.

¿Cómo se explica un aumento de la publicidad de 2011 a 2012, como documentamos aquí, con un presupuesto menor?

La realidad es que en 2012 el presupuesto ejercido fue 165 por ciento mayor al aprobado. El gasto efectivo fue de 54 millones 130 mil pesos.

Como vemos, la falta de información en el caso de gobierno del estado y la inconsistencia entre los presupuestos aprobados y el gasto efectivo al termino del ejercicio fiscal por lo que respecta al municipio de Querétaro, nos dificultaron un mejor análisis.

Una posibilidad para mejorar los resultados sería ampliar el periodo de revisión a un año antes, el año electoral y un año después, sin embargo, se trata de un proyecto de largo alcance que queda para una investigación posterior por limitaciones de tiempo y de recursos.

Pese a lo anterior, consideramos válido nuestro ejercicio para demostrar el incremento de la publicidad oficial en año electoral.

Otra cosa es determinar cómo influye esto en el espacio informativo y trato editorial que reciben los candidatos oficialistas, pero ese es un reto al que dedicamos el siguiente apartado.

¿Medios comprados?

La presencia de los candidatos en los medios impresos

Como advertimos en la introducción, superado el debate de la concentración de medios y siendo que su fragmentación tampoco garantiza pluralismo informativo, en años recientes el acento se ha puesto en la utilización de recursos públicos para coaccionar su línea editorial a través de la publicidad oficial.

El problema de correlacionar el espacio informativo y el trato editorial que reciben ciertos actores políticos y/o sociales en periodos electorales con la publicidad oficial, es que ésta es, justamente, un instrumento de censura indirecta.

Es decir, ningún gobierno contrata pautas publicitarias con el objeto manifiesto de promocionar a determinado actor durante las campañas políticas. Se sabe, si, de gobiernos que destinan grandes sumas de dinero para promocionar la imagen del gobernante en turno, pero no como pago a priori de promoción futura de determinado partido o candidato.

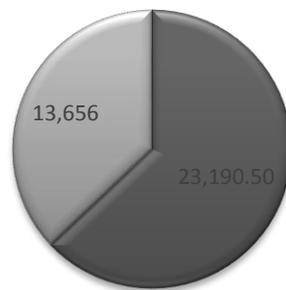
Es claro que los gobiernos están impedidos para celebrar ese tipo de contratos, pero en cualquier caso, parecen no necesitarlos. Los montos de publicidad de que disponen y la discrecionalidad con que los operan, son alicientes suficientes para los medios de comunicación dispuestos a canjear espacios y opiniones a cambio de dinero público.

Como clientes seguros, los gobiernos y quienes los encabezan, sin importar su orientación ideológica, cosa muy importante en estos tiempos de alternancia democrática, son actores predominantes del espectro mediático.

¿Cuánta de esa preeminencia está relacionada directamente con su función de gobierno? ¿Cuánta, por otra parte, está asociada a los elevados presupuestos con que cuentan y la discrecionalidad con que los operan y distribuyen?

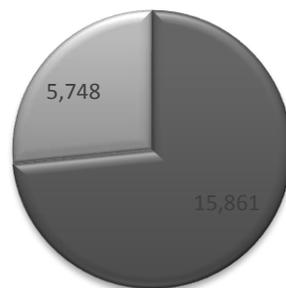
¿La publicidad oficial (presente o futura) puede alinear el contenido de los medios de comunicación? ¿Su uso discrecional favorece a los candidatos oficialistas en periodos electorales? Encontramos evidencia empírica que nos aproxima en esa dirección.

Espacio Informativo en cm2 Diario de Querétaro 2006

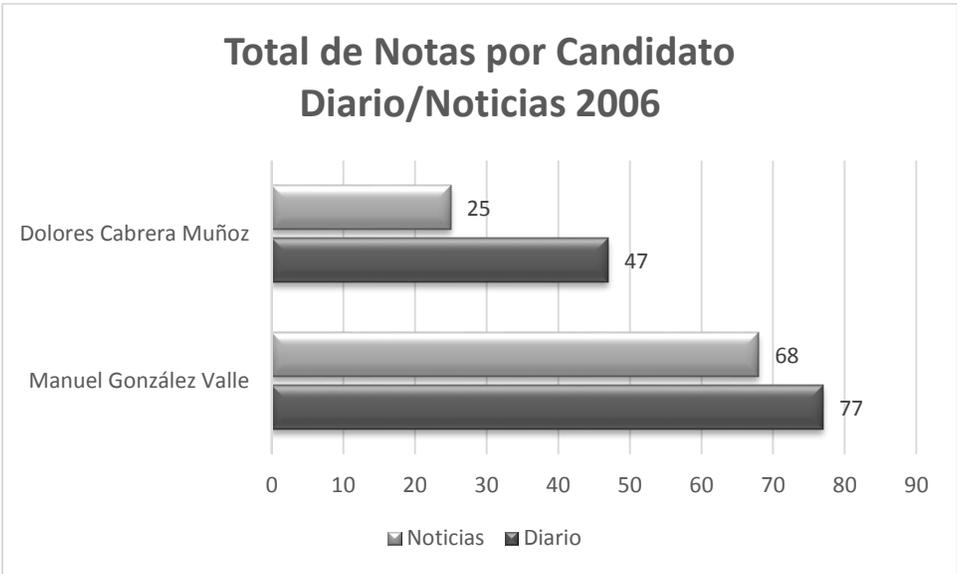


■ Manuel González Valle ■ Dolores Cabrera Muñoz

Espacio Informativo en cm2 Noticias 2006



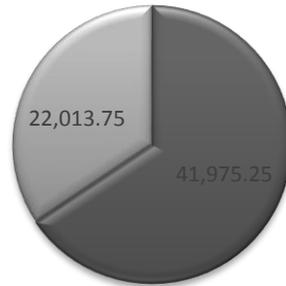
■ Manuel González Valle ■ Dolores Cabrera Muñoz



Como explicamos en la metodología, llevamos a cabo el análisis del espacio informativo y el trato editorial que recibieron los candidatos en los medios impresos. En la elección de 2006 no incluimos el trato editorial por medio porque prácticamente el total de notas que cada uno de los contendientes recibió fue evaluada positivamente. No hubo una diferenciación editorial en contra de alguno de ellos, lo que resulta importante a la luz de los resultados que nos arrojó el análisis en 2012.

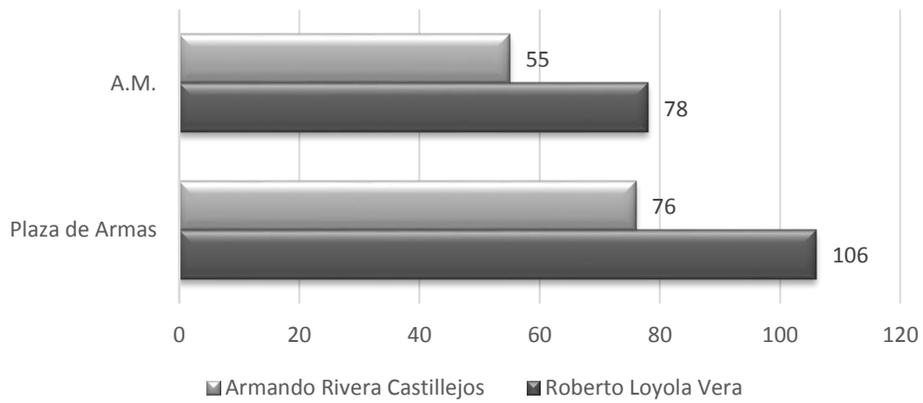


Espacio Informativo en cm2 A.M. 2012

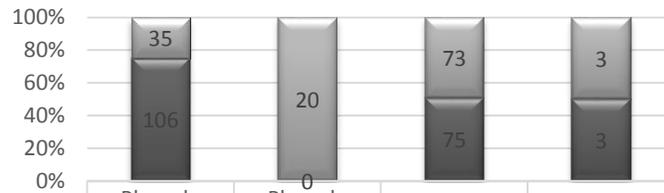


■ Roberto Loyola Vera ■ Armando Rivera Castillejos

Total de Notas por Candidato Plaza de Armas/A.M. 2012



Trato Editorial por Medio 2012



	Plaza de Armas Positivo	Plaza de Armas Negativo	A.M. Positivo	A.M. Negativo
■ Armando Rivera Castillejos	35	20	73	3
■ Roberto Loyola Vera	106	0	75	3

Roberto Loyola Vera
 Armando Rivera Castillejos

Conclusiones

Al inicio de este trabajo nos planteamos una interrogante ¿Por qué cuando más medios de comunicación existen, más homogénea es la información que los ciudadanos reciben?

Asumimos entonces que la publicidad oficial podría estar detrás del limitado pluralismo informativo evidenciado en los medios impresos locales. No nos equivocamos.

La evidencia demuestra que actores dominantes como el municipio de Querétaro y el poder ejecutivo del estado hacen uso de la publicidad oficial para garantizar un trato diferenciado que favorece a los candidatos oficialistas en las elecciones de ayuntamiento.

La dependencia económica de los medios a la publicidad oficial limita seriamente el pluralismo informativo ya que actores dominantes como el municipio de Querétaro y el poder ejecutivo del estado tienen la capacidad de imponer la agenda, vetar o permitir la presencia de otros actores y hasta definir el trato editorial que éstos reciben.

El amplio presupuesto de publicidad con que cuentan y la discrecionalidad con que lo operan influye en el espacio informativo y el trato editorial que reciben los candidatos del partido gobernante, tanto en gobiernos unificados, como fue el caso de la elección en 2006, como en gobiernos divididos, tratándose de la elección de 2012.

Desafortunadamente, parece que el problema no se reduce a la aprobación de una ley que regule el gasto en publicidad. Se trata de un problema mucho más complejo que rebasa, incluso, la voluntad política para regular el tema, en caso de que la hubiera.

Lo que encontramos fue un diseño estructural deficiente para el desarrollo del pluralismo informativo que va más allá de la reiterada violación a la legislación en materia de transparencia y rendición de cuentas o la opacidad en el manejo de los presupuestos para publicidad oficial por parte de los gobiernos.

El Estado mexicano está obligado a garantizar la libertad de expresión y promover los Indicadores de Desarrollo Mediático aprobados por el Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en marzo de 2008.

En otras palabras, velar porque las principales categorías del desarrollo mediático sean una realidad en el país:

6. Un sistema regulador conducente a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación social.
7. Pluralidad y diversidad de los medios de comunicación social, igualdad de condiciones económicas y transparencia en la propiedad.
8. Los medios como plataforma para el discurso democrático.
9. Capacitación profesional e instituciones de apoyo a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad.
10. La capacidad infraestructural es suficiente para apoyar a medios independientes y pluralistas.

Sin embargo, el Estado mexicano no solo no vela para que éstas se cumplan sino que fortalece mecanismos que las limitan seriamente.

Un ejemplo claro es el incremento acelerado del gasto en publicidad en todos los niveles de gobierno y la negativa para debatir el tema y aprobar una legislación que, por un lado, defina lo que es publicidad oficial y, por el otro, establezca criterios objetivos y montos precisos en su asignación.

Está demostrado que la discrecionalidad con que se operan y distribuyen los presupuestos para publicidad oficial influyen de manera negativa en el pluralismo informativo al ser una presión comercial excesiva ejercida, además, por actores con influencia política.

Si para hablar de pluralismo informativo es necesario que haya a) un sistema regulador conducente a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad de los medios, b) pluralidad y diversidad de los medios, igualdad de condiciones económicas y transparencia en la propiedad, c) medios que sean plataforma para el discurso democrático, d) capacitación profesional e instituciones de apoyo a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad, así como e) capacidad suficiente para apoyar a medios independientes y pluralistas.

Nuestro país en general y el estado de Querétaro, en particular, lejos están de garantizarnos a los ciudadanos un ámbito propicio para el fortalecimiento del pluralismo informativo.

Uno de los grandes pendientes del proceso de consolidación democrática en México es, justamente, que los medios de comunicación no se han convertido en plataformas para el discurso democrático y están poco interesados en el pluralismo y la diversidad de sus contenidos, buena parte de estas limitaciones están relacionadas con la publicidad oficial.

No obstante, los medios de comunicación no son entes indefensos frente a las presiones comerciales y la influencia política de los actores dominantes que ejercen grandes presupuestos. Por el contrario, en buena medida, son participantes activos y beneficiarios directos de estas nuevas formas democráticamente autoritarias de entender la relación medios/poder político.

La mejor prueba de la aceptación de los medios de esta nueva relación con el poder en tiempos democráticos es su falta de interés por transparentar los montos

de publicidad que reciben, sobre todo a nivel local. Solo un par de medios independientes (Tribuna de Querétaro y Libertad de Palabra) han recurrido a la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental para solicitar datos acerca del gasto en publicidad por parte del poder ejecutivo y los municipios.

Si a los gobiernos no les interesa dar información, a los medios de comunicación menos. Casi todos son beneficiarios directos de la opacidad con que se operan los presupuestos millonarios para comunicación.

De allí que tengamos un Estado que no garantiza la transparencia y la rendición de cuentas ¿Cuánto gasta el poder ejecutivo de Querétaro en publicidad oficial? No lo sabremos, a pesar de la ley, a menos que el gobernador en turno tenga la voluntad de transparentar esa información.

De allí que tengamos también medios de comunicación poco interesados en promover el pluralismo informativo ¿Para qué dar espacio a la diversidad de opiniones, si solo un número limitado de actores tiene acceso a presupuestos millonarios de comunicación?

Parecería un exceso afirmar que los medios de comunicación en Querétaro no son los mejores intermediarios entre gobernantes y gobernados, ni cumplen su función de vigilantes del poder político, pero la evidencia demuestra que estas funciones, al igual que el resto de las identificadas por Gurevitch y Blumler, no aplican para el caso queretano o están sumamente limitadas debido a su dependencia económica.

No es que los medios, como hemos dicho, sean actores indefensos frente a las presiones del poder político y económico. En tiempos del régimen autoritario ciertamente tenían poco margen para salvaguardar su línea editorial de dichas presiones, sin embargo, uno pensaría que en un contexto más democrático y plural, éstos habrían de ir ganando independencia editorial a partir de mejorar sus contenidos y ampliar su distribución.

La evidencia demuestra que tanto los medios tradicionales (Diario de Querétaro y Noticias) como los medios surgidos en el periodo de consolidación democrática (A.M. y Plaza de Armas) tienen la misma inclinación editorial para favorecer a los candidatos oficialistas durante las campañas.

Como aquí se ha explicado, no existe un contrato de por medio para saturar sus páginas con información positiva del partido gobernante y de sus candidatos, pero así sucede de manera consistentemente.

Cada elección reproducen, en forma muy homogénea y espacios privilegiados, las opiniones e imágenes de los candidatos del partido gobernante ¿La oposición es, por definición, de menor interés público? Los medios impresos que analizamos parecen coincidir en que así es y sus páginas así lo confirman.

¿Cuánto hay de interés público y cuánto de interés comercial en sus decisiones editoriales durante las campañas? ¿Por qué la información de los candidatos oficialistas es abrumadoramente mayor y consistentemente mejor evaluada por los medios?

¿La alternancia política ha transformado el paradigma de la relación medios/poder político en Querétaro? La respuesta es sí. Sin duda. Sin embargo, falta ver si ese cambio ha sido positivo.

Al comparar la variable trato editorial de 2006 con la de 2012, vemos que los medios impresos, en un contexto de gobierno unificado, no comprometen su línea editorial, es decir, la información obtenida en 2006 para esta variable fue positiva en ambos casos aunque claramente mayor para el candidato oficialista. Manuel González Valle y Dolores Cabrera Muñoz fueron bien evaluados.

En 2012, con un gobierno dividido, nos encontramos con un escenario en el que los medios impresos tuvieron más expuesta su línea editorial. Es más, podría aventurarse la hipótesis de que se vieron en la necesidad de tomar partido por uno u otro candidato. No solo eso, tuvieron que hacer pública su posición en contra de uno de ellos.

No es más que una hipótesis que, en todo caso, no vamos a resolver ahora, pero es revelador que entre una elección y otra haya una diferencia tan grande. La variable espacio informativo se mantuvo constante, abrumadoramente mayor para el candidato oficialista, pero el trato editorial para los contendientes es completamente distinto en un contexto de gobierno unificado que en uno de gobierno dividido.

Se trata de un solo caso y también es cierto que no medimos la variable en los mismos medios en 2006 que en 2012, sin embargo, es un dato muy interesante que podría ayudar a explicar hacia dónde se encamina el cambio de paradigma en la relación medios/poder político en un contexto más democrático.

Si lo que queremos en democracia es que los medios realicen el escrutinio del ambiente socio-político, establezcan una agenda de interés público, difundan y contrapongan diversos puntos de vista, causas e intereses y sean vigilantes del poder político, podemos esperar un largo tiempo.

La evidencia apunta a que, por el momento, los medios de comunicación se encuentran cómodamente instalados en el también democrático modelo de mercado, que les permite maximizar sus ganancias por medio de elevados y opacos presupuestos públicos.

Esperar que la consolidación democrática o la alternancia política, por sí solas, modifiquen el estado de cosas del que se benefician tanto los medios como los actores políticos es una idealización en la que la dinámica de mercado estaría sujeta a la ética periodística y la responsabilidad social de los medios y no viceversa.

Además, el consistente incremento de los presupuestos para publicidad oficial en los tres niveles de gobierno, no abona en la transformación positiva de la relación medios/poder político.

Aunque no necesariamente concluyentes, los datos que arroja nuestra investigación, con toda la limitación de información a la que nos enfrentamos, son

consistentes y fortalecen la idea de que que en nuestro estado la alternancia política no generó pluralismo informativo, primordialmente, porque la publicidad oficial hizo las veces mecanismo de censura indirecta que, en el caso de las elecciones de ayuntamiento en el municipio de Querétaro en 2006 y 2012, se utilizó para inducir un trato parcial por parte de los medios impresos de circulación diaria que favoreció al candidato oficialista.

Bibliografía

- Carbonell, M. (21 de Noviembre de 2013). Biblioteca Jurídica Virtual UNAM. Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/7/13.pdf>
- Carrasco Ramirez, R. (2007). Elecciones, prensa y poder político: Una propuesta para medir la imparcialidad de la prensa durante el proceso electoral. El caso de la elección de candidato para la presidencia de la república del PRI en la prensa queretana. Querétaro, México: Trabajo de investigación para obtener el el diploma de especialidad en partidos políticos y procesos electorales.
- Cesta Zamudio, H. (2004). 2003: campañas políticas de los candidatos a gobernador del PRI y PAN en medios impresos. Querétaro, México: Trabajo de Investigación para obtener el diploma de la especialidad en partidos políticos y procesos electorales, UAQ.
- Chomsky, N. (1994). Fabricando el consenso. Barcelona.
- CIDH. (2003). Informe Anual de la Relatoria Especial para la Libertad de Expresión. Washington, DC: CIDH.
- Espino, G. (2003). El crack del 97. Querétaro, México: Instituto Electoral de Querétaro.
- EU. (Octubre de 2011). European Union. Obtenido de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1173_es.htm
- Flores, M. d. (2011). Los medios de comunicación y su papel en la democracia. Bien Común, 37-38.
- Franco Miguez, H. D. (2007). La relación Pensa-Poder en Querétaro en los gobiernos de transición (1997-2006): de la Subordinación a la Coacción. Querétaro, México: Tesis para obtener el grado de Licenciado en Periodismo y Comunicación, UAQ.
- Freijedo, F. J. (21 de Noviembre de 2013). Biblioteca Jurídica Virtual UNAM. Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/7/12.pdf>
- Freijedo, F. J. (25 de 04 de 2013). Universidad de Oviedo. Obtenido de <http://www.unioviado.es>

- Fuentes-Berain, R. (Octubre-Noviembre de 2001). Razón y Palabra. Recuperado el 2013, de http://www.razonypalabra.org.mx/antecedentes/n23/23_rfuentes.html
- Jiménez Esquivel, J. R. (1983). Opinión pública y control político en el estado de Querétaro. Querétaro, México: Tesis para grado de licenciatura en comunicación de la Universidad Iberoamericana.
- Karam, T. (2000). Comunicación y democracia en México: una introducción general. Razón y Palabra, <http://www.razonypalabra.org.mx/antecedentes/n18/editorial.html>.
- Laura Baca Olamendi y Otros. (2000). Lexico de la política. México: Fondo de Cultura Económica.
- Laura Baca Olamendi y Otros. (2011). Lexico de la política. México: FCE.
- M. Gurevitch, J. G. Blumler. (1990). Political Communication System and Democratic Values. En J. L. (Ed), Democracy and the Mass Media (pág. 270). Cambridge: Cambridge University Press.
- Martínez, Á. V. (2007). Concentración de medios en las sociedades democráticas ¿Peligro para la libertad de expresión o condición de subsistencia? Diálogos políticos, publicación trimestral de la Konrad Adenauer Stiftung, 87.
- McBride, S. (1980). Un sólo mundo, voces múltiples: comunicación e información en nuestro tiempo. Paris: UNESCO.
- McQuail, D. (1992). La acción de los medios. Buenos Aires: Amorrortu.
- Olalla, F. T. (25 de abril de 2013). ZER Revista de Estudios de Comunicación. Obtenido de <http://www.ehu.es/zer/hemeroteca/pdfs/zer16-03-olalla.pdf>
- Peter Berger, Thomas Luckmann. (5 de Noviembre de 1996). CEP Centro de Estudios Públicos Chile. Obtenido de http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/cat_674_inicio.html
- Saba, R. (4 de Noviembre de 2013). Roberto Saba. Obtenido de <https://sites.google.com/site/robertopablosaba/Home>
- Salgado, S. A. (2013). En E. V. Rudolf Huber, Reforma de medios electrónicos ¿Avances o retrocesos? (pág. Concentración de medios de comunicación versus pluralismo informativo externo). Mexico: IJ UNAM. Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2444/7.pdf>

- Sartori, G. (1994). Partidos y Sistemas de Partidos. Madrid: Alianza.
- Sean MacBride y Otros. (1980). Un sólo mundo, voces múltiples, comunicación e información en nuestro tiempo. París: UNESCO.
- Serbolov, Y. (2011). Medios y política, el peso de la opinión pública en la democracia. Bien Común, 19-22.
- UNESCO, O. d. (21 de Noviembre de 2013). <http://www.unesco.org/>. Obtenido de http://www.unesco.org/bpi/pdf/memobpi46_mediapluralism_es.pdf
- Valcke, P. (Junio de 2012). Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC). Obtenido de http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q38_valcke_ES.pdf
- Villanueva, E. (2010). Publicidad oficial. Transparencia y equidad. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Referencias

i

A diferencia de lo que ocurrió en la década de los ochenta y bien entrada la década de los noventa, para las elecciones de 2006 y 2012 había en Querétaro una amplia gama de medios de comunicación impresa, electrónica y portales de noticias en internet.

Relación de medios de comunicación en el estado de Querétaro	
Medio de comunicación	Tipo de medio
Diario de Querétaro	diario
Noticias	Diario
Plaza de armas	Diario
El corregidor	diario
A.M.	diario
El universal	diario
El financiero (Región Bajío)	diario
Noticias sjr	Diario
El sol de san juan (sjr)	diario
El mosquito	Diario
Abc radio	noticiero radiofónico
Exa	noticiero radiofónico
Respuesta radiofónica	noticiero radiofónico

Grupo ACIR	noticiero radiofónico
Integra noticias	noticiero radiofónico
Radio formula	noticiero radiofónico
Radio capital	noticiero radiofónico
Imagen	noticiero radiofónico
Radar	noticiero radiofónico
Radio uaq	noticiero radiofónico
EXA 99.1 (sjr)	noticiero radiofónico
Radio felicidad (sierra)	noticiero radiofónico
Radio y televisión Querétaro	noticiero radio y televisión
Televisa	noticiero televisión
Tv azteca	noticiero televisión
Visión 10	noticiero televisión
Megacable	noticiero televisión
Cablecanal (sjr)	noticiero televisión
Super 9 (región serrana)	noticiero televisión
Inqro	portal de noticias
Código informativo	portal de noticias
Ciudad y poder	portal de noticias
Rotativo	portal de noticias

Tribuna de Querétaro	semanario
Libertad de palabra	semanario
Magazine	Semanario
Primera plana	Semanario
Esfera del tiempo	Semanario
Metropolitano	Semanario
La voz de la sierra	semanario
El mensajero de la sierra	semanario
El canto de los grillos	semanario
Radar del centro	revista
La muralla	Revista
Reporte pinzón	Revista
Tiempo de santa rosa	edición catorcenal

Confirman desacato del poder ejecutivo de Querétaro en transparencia

Erick Pacheco Beltrán

Querétaro, Qro.- Servidores públicos del Poder Ejecutivo de Querétaro incurrieron en desacato, equiparable al delito de abuso de autoridad, el cual se castiga hasta con 6 años de cárcel, con tal de mantener ocultas las facturas pagadas a algunos de los medios de comunicación.

La Comisión Estatal de Información Pública Gubernamental de Querétaro (CEIGQ), misma que funge como órgano garante de transparencia en el estado, publicó el pasado 10 de julio los resolutiveos en su lista de acuerdos de su página de Internet.

Se trata de trece expedientes de solicitudes de información, que promovió el semanario *Libertad de Palabra*, con los folios: 138, 140, 142, 144, 147, 148, 150, 157, 159, 161, 164, 166, y 167, todos del año 2013.

En todos los casos, el órgano garante publicó en el apartado denominado: *Acuerdo*, la siguiente leyenda: “Se configura desacato y ordena dar vista a la Secretaría de la Contraloría” (dependencia encabezada por el servidor público, Juan Gorráez Enrile).

Y es que en un primer momento, los servidores públicos pretendieron citar al reportero que solicitó la información, a su oficina, supuestamente para poner a su disposición la información pública que había requerido (las facturas pagadas a diversos medios de comunicación).

Sin embargo, debido a que la solicitud de información puntualizaba que requería copias de las facturas, el Órgano Garante de Acceso a la Información Pública ordenó al Poder Ejecutivo entregar la información solicitada.

Pese al resolutivo de la CEIGQ, los servidores públicos –quienes primero ofrecieron poner a disposición las facturas en su oficina–, posteriormente, cuando se ordenó la entrega de la información, optaron por responder que la información es inexistente.

Las solicitudes de información pública fueron ingresadas en octubre de 2013, por lo que después de casi ocho meses, finalmente el órgano garante acordó que fue configurado el desacato, de parte del Poder Ejecutivo de Querétaro.

Es decir, hay una desobediencia del gobierno que encabeza el priísta José Eduardo Calzada Roviroso, para cumplir el resolutivo que le ordena entregar la información pública solicitada, sobre facturas pagadas a diversos medios de comunicación.

De acuerdo con la Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental, el incumplimiento de los resolutivos del órgano garante de parte de los sujetos obligados, son equiparables al delito de abuso de autoridad.

Dicha Ley contempla que las responsabilidades administrativas, son independientes a las del orden civil y/o penal.

De manera adicional, el abuso de autoridad en el Código Penal de Querétaro, establece que será sancionado hasta con 6 años de cárcel.

“Al que cometa el delito de abuso de autoridad se le aplicará prisión de 1 a 6 años y de 30 a 300 días multa...”, establece el artículo 264 del Código Penal de Querétaro, en su capítulo IV sobre el delito de abuso de autoridad.

Ésta es la primera ocasión que servidores públicos del Poder Ejecutivo de Querétaro podrían pisar la cárcel, ante su negativa de entregar información pública relacionada a la publicidad oficial.

La conducta de los servidores públicos contrasta notablemente con lo expuesto por el gobernador en el documento de su plan de gobierno 2010 – 2015, que en el apartado de presentación –donde aparece el nombre y rúbrica del mandatario– señala lo siguiente:

“La transparencia de las finanzas públicas y la rendición de cuentas serán una práctica cotidiana y la información referente al ejercicio de gobierno, estará al alcance de todos”.

Incluso, el plan sexenal establece un capítulo sobre el tema de transparencia y rendición de cuentas y, supuestamente, la transparencia es uno de los valores con los que se iba a conducir el gobierno calzadista.

“Gobernamos de cara a la ciudadanía, poniendo a su alcance la información suficiente para que conozca y evalúe nuestro desempeño”.

Las solicitudes que derivaron en el desacato del Poder Ejecutivo, en un resolutive en materia de transparencia, se llevó un periodo de 9 meses. No obstante, a lo largo del sexenio ha sido imposible conocer el gasto de publicidad oficial, pese a múltiples solicitudes realizadas por reporteros de *Libertad de Palabra* (Libertad de Palabra No.347, Julio de 2014).

Análisis cuantitativo de Publicidad Oficial

Agregado del análisis cuantitativo de Publicidad Oficial por cm2 Enero-Mayo 2005							
Medio		Lunes 3 de enero de 2005	Martes 1 de febrero de 2005	Miércoles 2 de marzo de 2005	Jueves 7 de abril de 2005	Viernes 6 de mayo de 2005	Total en cm2
Diario de Querétaro	Estado	1819.75	188.5	1131	754	1723	5616.25
	Municipio	1193.5	377	177	0	792	2539.5
Noticias	Estado	846	403	1209	806	883	4147
	Municipio	1053	0	0	0	846	1899
AM	Estado	792	319.5	0	0	0	1111.5
	Municipio	975.75	0	0	0	0	975.75
El Corregidor	Estado	1032.75	0	0	0	1162.5	2195.25
	Municipio	1422.75	0	0	0	703.5	2126.25

Análisis cuantitativo de Publicidad Oficial por cm2
Enero-Mayo 2005

MEDIO	Lunes 3 de enero 2005			Martes 1 de febrero de 2005			Miércoles 2 de marzo de 2005			Jueves 7 de abril de 2005			Viernes 6 de mayo de 2005		
Diario de Querétaro	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP
	10.5x17	7A	M	14.5x13	2A	E	14.5x26	8B	E	14.5x26	6A	E	22x36	2A	M
	22x36	8A	E	14.5x26	5A	M	14.5x26	9B	E	14.5x26	4F	E	6x29.5	7A	E
	14.5x26	9A	M				14.5x26	5F	E				14.5x26	8A	E
	22x38	14A	E				6x29.5	5F	M				22x36	15A	E
	22x29	SC,2	M										14.5x26	4F	E
	6.5x29.5	SC,6	E												
Noticias	Lunes 3 de enero 2005			Martes 1 de febrero de 2005			Miércoles 2 de marzo de 2005			Jueves 7 de abril de 2005			Viernes 6 de mayo de 2005		
	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP
	11.5x18	3A	M	15.5x26	3D	E	15.5x26	3A	E	15.5x26	16A	E	23.5x36	8A	M
	23.5x36	8A	M				15.5x26	7A	E	15.5x26	3D	E	15x32	13A	E
23.5x36	9A	E				15.5x26	2D	E				15.5x26	4E	E	
AM	Lunes 3 de enero 2005			Martes 1 de febrero de 2005			Miércoles 2 de marzo de 2005			Jueves 7 de abril de 2005			Viernes 6 de mayo de 2005		
	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP
	22x36	A2	M	14.5x27	A5	E	No apareció Publicidad Oficial			No apareció Publicidad Oficial			No apareció Publicidad Oficial		
	22x36	A3	E												
10.5x17.5	A3	M													
Ei C	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP
	25.5x40.5	4A	E										21x33.5	2A	M

	15x26	7A	M	No apareció Publicidad Oficial	No apareció Publicidad Oficial	No apareció Publicidad Oficial	30x5	3A	E
	25.5x40.5	8A	M				25x40.5	7A	E

(CM) Centímetros, (SECC) Sección/Página (OP) Origen de la Publicidad, (M) Municipio, (E) Estado, (SC) Suplemento Cultural.

Agregado del análisis cuantitativo de Publicidad Oficial por cm2 Enero-Mayo 2006							
Medio		Lunes 9 de enero de 2006	Martes 7 de febrero de 2006	Miércoles 1 de marzo de 2006	Jueves 6 de abril de 2006	lunes 1 de mayo de 2006	Total en cm2
Diario de Querétaro	Estado	2779	377	275	2574	2953.75	8958.75
	Municipio	754	0	236	0	792	1782
Noticias	Estado	2941	2095	567.5	1804.75	2067	9475.25
	Municipio	403	0	256	0	846	1514
AM	Estado	0	0	0	0	1578.25	1578.25
	Municipio	0	0	0	0	0	0
El Corregidor	Estado	1765	1012.5	0	367.5	1012.5	4157.5
	Municipio	390	0	0	0	0	390

Análisis cuantitativo de Publicidad Oficial por cm2 Enero-Mayo 2006															
Medio	Lunes 9* enero 2006			Martes 7 febrero de 2006			Miércoles 1 marzo de 2006			Jueves 6 abril de 2006			Lunes 1** mayo de 2006		
Diario de Querétaro	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP
	14.5x26	A2	M	14.5x26	F6	E	22x36	A2	E	22x36	A2	E	29.5x52.5	A2	E
	14.5x26	A9	M				22x36	A5	E	14.5x26	A9	E	8x29.5	A3	E
	15.5x26	A10	E				22x36	D4	E	22x36	D2	E	22x36	A16	M
	22x36	A15	E				14.5x26	F6	E	8x29.5	D5	E	22x36	E2	E
	22x36	A16	E				8x29.5	F6	M	14.5x26	F4	E	14.5x26	F4	E
	22x36	B12	E												
Noticias	Lunes 9* enero 2006			Martes 7 febrero de 2006			Miércoles 1 marzo de 2006			Jueves 6 abril de 2006			Lunes 1 mayo de 2006		
	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP
	23.5x36	A4	E	23.5x36	A8	E	8X32	D2	M	15.5x26	A5	E	23.5x36	A6	M
	15.5x26	A6	M	23.5x36	A9	E	15.5x26	E4	E	23.5x36	A8	E	32X52	A8	E
	23.5x36	A9	E	15.5x26	D2	E	7x23.5	E4	E	15.5x26	E4	E	15.5x26	4E	E
	15.5x26	A10	E							6.5x23.5	E4	E			
	23.5x36	A14	E												
AM	Lunes 9 enero 2006			Martes 7 febrero de 2006			Miércoles 1 marzo de 2006			Jueves 6 abril de 2006			Lunes 1 mayo de 2006		
	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP
	No apareció Publicidad Oficial			No apareció Publicidad Oficial			No apareció Publicidad Oficial			No apareció Publicidad Oficial			29.5x53.5	B16	E

El Corregidor	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP
	21.5x35	A2	E	25x40.5	A5	E				15x24.5	A2	E	25x40.5	A4	E
	15x26	A3	M												
	25x40.5	A8	E												

(CM) Centímetros, (SECC) Sección/Página (OP) Origen de la Publicidad, (M) Municipio, (E) Estado.

* Si bien el primer lunes de enero de 2006 fue el 2, el Diario de Querétaro y el periódico Noticias no se editaron en esa fecha, por lo tanto, se analizó el segundo lunes de enero en todos los casos para hacer consistente la muestra.

** Debido a que el viernes 5 de mayo de 2006 iniciaron formalmente las campañas, entro en vigor también el periodo de veda electoral para el poder ejecutivo y los municipios del estado de Querétaro, por lo que se consideró para la muestra el primer día del mes de mayo. Fue una decisión arbitraria, de lo contrario habría que haber tomado el primer viernes posterior a la veda electoral, es decir, pasada la elección, lo que habría salvado la sobre representación del día lunes, pero habría representado, desde nuestro punto de vista, un sesgo mayor al incluir la publicidad oficial una vez conocido el resultado de la elección.

El análisis discrimina la información que el poder ejecutivo y los municipios del estado de Querétaro están obligados a difundir: convocatorias, licitaciones, remates, programas estatales y planes parciales de desarrollo. También discrimina la publicación de esquelas y las felicitaciones por aniversario del medio que, en una de las fechas revisadas, se da en el caso del Diario de Querétaro.

Análisis cuantitativo de la Publicidad Oficial
Enero-Mayo 2011

MEDIO	Lunes 10* de enero 2011			Martes 1 de febrero de 2011			Miércoles 2 de marzo de 2011			Jueves 7 de abril de 2011			Viernes 6 de mayo de 2011		
Diario de Querétaro	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP
	22x36	A7	E	14.5x26	A2	E	14.5x26	A5	E	14.5x26	A5	E	14.5x26	A5	E
	29.5x13	A9	E	22x36	A11	E	22x36	A7	E	14.5x26	A7	E	14.5x26	A5	M
	22x36	A15	M	14.5x26	A12	E				14.5x26	A7	E	14.5x26	A6	E
	29.5x26	A16	E							29.5x26	A15	E	14.5x26	A6	E
									14.5x26	A16	M				
Noticias	Lunes 10 de enero 2011			Martes 1 de febrero de 2011			Miércoles 2 de marzo de 2011			Jueves 7 de abril de 2011			Viernes 6 de mayo de 2011		
	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP
	22x36	A7	E	22.5x36	A8	E	22.5x36	A8	E	30.5x26	A8	E	15x26	A7	M
	27x30.5	A8	E	27x15	A9	E				15x26	A16	E	15x26	A10	E
	13x30.5	A8	E	27x15	A9	E				15x26	A17	E	15x26	A11	E
7x13	E4	E	26x15	A10	M				15x26	A17	M				
									8x30.5	C1	M				
AM	Lunes 10 de enero 2011			Martes 1 de febrero de 2011			Miércoles 2 de marzo de 2011			Jueves 7 de abril de 2011			Viernes 6 de mayo de 2011		
	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP

	29.5x26.5	A5	E	14.5x26	A2	E	14x26.5	A2	E	14.5x26	A2	M	20x34	A2	E
	25x42	A9	M	14.5x26	A2	E	14x26	A6	E	20x34	A9	E	14.5x26	A3	E
	12x29.5	A10	E	14.5x26.5	A6	M	19.5x34	A8	E				14x26	A3	M
	20x34	A11	E	19.5x34	A8	E									
				19.5x34	A9	E									
				19.5x34	A10	E									

(CM) Centímetros, (SECC) Sección/Página (OP) Origen de la Publicidad, (M) Municipio, (E) Estado.

* Si bien el primer lunes de enero de 2011 fue el 3, el Diario de Querétaro de esa fecha no está disponible en la hemeroteca del Archivo Histórico del Estado, por lo tanto, por lo tanto, se analizó el segundo lunes de enero en todos los casos para hacer consistente la muestra.

Análisis cuantitativo de la Publicidad Oficial Enero-Mayo 2012															
MEDIO	Lunes 2 de enero 2012			Martes 14* de febrero de 2012			Miércoles 7 de marzo de 2012			Jueves 1** de marzo de 2012			Viernes 3** de febrero de 2012		
	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP
Diario de Querétaro	10x29.5	A6	M	22x36	A7	M	22x36	A2	M	22x36	A2	E	22x36	A2	E
	26x29.5	A7	E	29.5x26	A10	E	14.5x26	A5	M	14.5x27	A7	M	14.5x26	A7	E
	22x36.5	A11	E	14.5x26	A10	E	22x36	A7	E	29.5x25.5	A8	E	14.5x26	A7	E
				14.5x26	A10	M	22x36	A11	M	14.5x26	A9	M	26x29.5	A9	E
				14.5x26	A11	M	14.5x26	A12	E	22x36	A12	E	14.5x26	D7	E
			22x36	A13	E	29.5x26	A12	E	14.5x26	F6	E				
Noticias	Lunes 2 de enero 2012			Martes 14 de febrero de 2012			Miércoles 7 de marzo de 2012			Jueves 1** de marzo de 2012			Viernes 3** de febrero de 2012		
	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP
	14.5x26	A8	E	22x36	A2	E	22x36	A2	E	22x36	A2	E	22x36	A2	E
				14.5x26	A4	M	15x26	A5	M	15x26	A3	M	15x26	A8	E
				22x36	A6	M	22x36	A7	M	22x36	A7	M	15x26	D3	E
			29.5x26	A8	E										
			14.5x26	A9	M										

							30x26	A8	E	30x26	A8	E			
							22x36	A9	E	22x36	A9	M			
							15x26	A15	M	15x26	A13	M			
							15x26	D3	E	8x30	C5	M			
							15x26	D4	M	15x26	D4	E			
							7x23	E3	E	5x2	D4	E			
AM	Lunes 2 de enero 2012			Martes 14 de febrero de 2012			Miércoles 7 de marzo de 2012			Jueves 1** de marzo de 2012			Viernes 3** de febrero de 2012		
	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP	CM	SECC	OP
	14.5x26.5	A2	E	14.5x26	A2	E	20x34	A2	E	29.5x26	A2	E	29.5x14.5	A2	E
				14.5x26	A2	E	25x45.5	A3	M	29.5x26	A2	E	15x26	A8	E
				14.5x26	A3	M	15x26	A5	M	25x42	A3	E			
				14.5x26	A7	M	16x26	A8	M	14x26	A5	M			
				15x29.5	A8	E									
				24.5x42	A10	M									
				29.5x26	A8	E	20x34	A7	E						
				20x34	A9	E	15x26	A9	E						
			15x26	C8	M	15x26	A9	M							
						7x29.5	D4	M	25x42	A10	M				

(CM) Centímetros, (SECC) Sección/Página (OP) Origen de la Publicidad, (M) Municipio, (E) Estado.

*Si bien el primer martes de febrero fue el día 7, el Diario de Querétaro de esa fecha no está disponible en el Archivo Histórico del Estado, lo que obligó a considerar el segundo martes del mes de febrero en todos los casos para hacer más consistente la muestra.

**Nuevamente, de manera arbitraria, decidimos considerar el jueves 1 de marzo y el viernes 3 de febrero en la muestra, lo que sobre representa esos meses, pero fue necesario debido a que a partir del 25 de marzo y hasta el 2 de julio aplicó la veda electoral para el poder ejecutivo y los municipios del estado de Querétaro, por lo que en los meses de abril y mayo no apareció publicidad oficial en los medios de comunicación.

