



EL PRECIO

DE LA

PUBLICIDAD OFICIAL

OPACIDAD, DISCRECIONALIDAD Y DESINFORMACIÓN
DIAGNÓSTICO DE LOS 18 MUNICIPIOS DE SINALOA



EL PRECIO DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

OPACIDAD, DISCRECIONALIDAD Y DESINFORMACIÓN
DIAGNÓSTICO DE LOS 18 MUNICIPIOS DE SINALOA

Proyecto coordinado por Iniciativa Sinaloa A.C. en equipo con Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. Las actividades del proyecto y la publicación contaron con el apoyo de Open Society Institute.

Autora

Norma Sánchez

Colaboradoras

Margoth Lugo
Aurora Castro
Pamela Chacón

Diseño Gráfico

Rey Caimán
Marco Partida (portada)

Agradecemos a Justine Dupuy, investigadora del área de Transparencia y Rendición de Cuentas de Fundar, su orientación y paciencia para la elaboración y edición de este trabajo.

A José Alfredo Beltrán, Silber Meza y Francisco Cuamea, socios fundadores de Iniciativa Sinaloa, y al Colectivo por la Transparencia, por su respaldo durante todo el proceso.

Incentivamos su reproducción
y agradecemos se cite la fuente.

© 2014 Iniciativa Sinaloa, A.C.
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

México, Marzo de 2014

ÍNDICE

7	INTRODUCCIÓN	
10	ÍNDICE DE ACCESO AL GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL DE LOS 18 MUNICIPIOS DE SINALOA 2012	
10	<i>La metodología</i>	
13	<i>Los resultados</i>	
16	<i>Recursos de revisión y quejas</i>	
21	<i>Principales hallazgos</i>	
26	<i>Conclusión</i>	
28	ANÁLISIS DEL GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL DE LOS 18 MUNICIPIOS DE SINALOA	
28	<i>Introducción</i>	
29	<i>La metodología</i>	
30	<i>Reglas de asignación de la publicidad oficial</i>	
31	<i>Presupuestos aprobados y ejercidos</i>	
35	<i>Presupuesto aprobado Vs. gasto comprobado</i>	
40	<i>Distribución de la pauta</i>	
41	<i>Convenios para coberturas informativas</i>	
44	<i>Conclusiones finales</i>	
46	Anexo 1 DESGLOSE DEL GASTO DEL AYUNTAMIENTO DE CULIACÁN AL MES DE NOVIEMBRE DEL 2012	
47	Anexo 2 DEMANDA CONTRA EL AYUNTAMIENTO DE GUASAVE POR COBRO INDEBIDO DE COPIAS CON INFORMACIÓN PÚBLICA	
48	Anexo 3 CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE CHÁVEZ RADIOCAST Y MUNICIPIO DE CHOIX	

INTRODUCCIÓN

La publicidad oficial o comunicación gubernamental implica la compra de espacios en medios de difusión, con recursos públicos, con el fin de que los gobiernos informen a los ciudadanos sobre su quehacer institucional.

En la práctica, sin embargo, la publicidad oficial es utilizada por los gobernantes en turno para presionar a medios y periodistas mediante la asignación o retiro de pautas publicitarias, y la experiencia internacional no deja mentir.

El caso de Argentina, donde el aumento de denuncias sobre el tema puso en riesgo el derecho a la libertad de expresión, ha obligado a reflexionar sobre la relación gobierno-medios y es así como nace en 2006 el documento Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial elaborado por la Asociación por los Derechos Civiles.

Este documento, que busca ser un punto de partida para ampliar la discusión sobre la aplicación de este gasto a nivel nacional, estatal y local, establece que “la publicidad oficial debe ser entendida como un canal de comunicación entre el Estado y la población. 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 político ni del gobierno”.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos por su parte señala que “no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, 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”.

En una democracia, la publicidad oficial es una herramienta fundamental, no sólo para comunicar sobre el quehacer gubernamental sino también para propiciar el libre flujo de información entre gobiernos y gobernantes, así como el debate público sobre las decisiones colectivas, ya que fomenta la pluralidad informativa.

En México la ausencia de un marco sólido regulatorio sobre este gasto permite que la publicidad oficial sea utilizada con otros propósitos: un contenido propagandístico, una repartición discrecional y discriminatoria, y una deficiente rendición de cuentas que origina que recursos millonarios se ejerzan cada año con opacidad.

La falta de criterios objetivos, claros y racionales en el uso de la publicidad oficial puede debilitar la libertad de expresión y servir de herramienta para chantajear a los medios y acallarlos. La famosa frase del Presidente mexicano José López Portillo (1976-1982), dirigida a sus críticos, ilustra esta utilización perversa de la publicidad oficial: “No te pago para que me pegues”.

Si bien existen trabajos sobre los abusos de la publicidad oficial a nivel nacional que permiten llegar a las conclusiones descritas, las investigaciones que documentan el fenómeno a nivel municipal son muy escasas.

El documento El precio de la publicidad oficial busca justamente aportar más evidencias y análisis sobre el uso y la transparencia de la publicidad oficial en este nivel de gobierno.

Para llevar a cabo el presente diagnóstico, Iniciativa Sinaloa A.C. se basó en la metodología desarrollada por Article 19 y Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C en el marco del Índice de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial cuya tercera edición se presentará este 2014.

Si bien El precio de la publicidad oficial no constituye una investigación académica, sí refleja los resultados generales de un análisis complejo y profundo sobre el uso de la pauta en el estado de Sinaloa, donde la ausencia de criterios claros es también una realidad.

Por citar un ejemplo, en el actual sexenio que encabeza Mario López Valdez el semanario Riodoce ha denunciado un veto publicitario debido a su línea crítica. Y en el pasado, periódicos como Noroeste han denunciado la discrecionalidad con que en Sinaloa se asigna la publicidad gubernamental, beneficiando a diarios afines a los gobernadores en turno.

Definir criterios claros para la aplicación de este gasto no ha sido a la fecha una prioridad para los legisladores de Sinaloa. Una iniciativa que crea la Ley de Transparencia Publicitaria del Sector Público del Estado de Sinaloa¹ presentada y más tarde ratificada por el PRD en 2008, sigue sin ser discutida por las comisiones del Congreso de Sinaloa pese a que sido el único intento serio en la materia.

Este documento nace del interés de relanzar en Sinaloa el debate sobre el tema. Es también un primer esfuerzo para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas sobre el gasto en publicidad oficial y su uso en el estado de Sinaloa, así como dibujar reflexiones sobre la independencia de los medios y su importancia para la construcción de una democracia sustantiva.

Con este ejercicio de transparencia y análisis de los recursos públicos en un tema fundamental para el buen funcionamiento de la democracia local, Iniciativa Sinaloa espera abrir espacios de diálogos y debates con las autoridades locales.

Este ejercicio busca sentar las bases para una reflexión participativa para ir construyendo alternativas que combaten las malas prácticas en el uso de la publicidad oficial, tan nocivas para la rendición de cuentas, la libertad de expresión y el derecho a saber en el país.

¹ La iniciativa se puede descargar completa en www.iniciativasinaloa.org.mx/2014/pdf/ILTPSPSinaloa.pdf

Índice de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial de los 18 Municipios de Sinaloa 2012

LA METODOLOGÍA

Para este ejercicio, Iniciativa Sinaloa A.C. se basó en la metodología desarrollada por Fundar y Article 19 para elaborar el Índice de acceso al gasto en entidades federativas cuyos resultados se pueden consultar en www.publicidadoficial.com.mx

El Índice de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial de los 18 Municipios de Sinaloa 2012 fue construido a partir de una investigación realizada de febrero a noviembre del 2013, utilizando como principal herramienta Infomex, el sistema electrónico de acceso a la información pública estatal. El índice mide la calidad de la primera respuesta a las solicitudes de acceso a la información sobre el gasto en publicidad oficial. Por calidad se entiende que hayan respondido lo que se les solicitó.

Este diagnóstico se realizó con el objetivo de verificar que los recursos asignados a la publicidad oficial se ejercieron con apego al mandato dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala:

“La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”.

Se presentaron a los 18 Municipios de Sinaloa cuatro solicitudes:

- 1. Solicito los documentos que contengan los criterios generales para la asignación de publicidad oficial del municipio a los medios de comunicación.**
- 2. Solicito los documentos que contengan el presupuesto aprobado y ejercido total para el pago de publicidad oficial del 01 de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2012.**
- 3. Solicito los documentos que contengan el detalle del gasto en publicidad oficial desglosado por tipo de medio (radio, prensa, televisión, revista e Internet), nombres de los medios de comunicación (locales, nacionales e internacionales) contratados, número de contrato, concepto, campañas y montos durante el período del 01 de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2012.**

4. Solicito las facturas que comprueban los pagos que realizó el municipio en materia de publicidad oficial a los medios de comunicación para el año 2012.

Entre febrero y marzo del 2013 se formularon las solicitudes de información y se recibieron las primeras respuestas. Entre abril y mayo se impugnaron las respuestas que no correspondían con las peticiones formuladas porque los gobiernos municipales declararon inexistente o contestaron de manera parcial o insatisfactoria las peticiones de información.

Entre junio y julio el órgano garante de Sinaloa (Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública) resolvió las respuestas impugnadas y, posteriormente, en el siguiente mes –agosto-, se presentaron quejas contra los Ayuntamientos que no cumplieron con las resoluciones de la CEAIPEs pese a haber sido resueltas a favor del peticionario.

Entre los meses de agosto y septiembre se analizaron y sistematizaron los datos obtenidos. En el mes de septiembre se realizaron visitas físicas a cuatro municipios que condicionaron la entrega de las facturas solicitadas al pago en ventanilla por el costo de reproducción de las copias.

Conseguir las evidencias del gasto fue una prioridad para Iniciativa Sinaloa, A.C. y fue también el proceso más complejo de este ejercicio. Además de registrar la accesibilidad de toda la información, Iniciativa Sinaloa considera que se deben agotar todas las herramientas ciudadanas disponibles para conseguir los documentos que sustentan los gastos reportados en cifras por las dependencias.

Durante todos esos meses hubo necesidad de acudir físicamente, en tres ocasiones, a las oficinas de la CEAIPEs, ya que las quejas contra las entidades públicas que hacen caso omiso a las resoluciones del órgano garante -cuando éste resuelve a favor del ciudadano- sólo se pueden presentar en persona.

Entre octubre y diciembre, finalmente, se preparó el contenido de la presente publicación.

Con este diagnóstico, Sinaloa se convierte, después de Querétaro, en la segunda entidad del país que realiza este tipo de ejercicios en sus municipios.

Para simplificar la lectura de los resultados del Índice, el cumplimiento de los criterios se expresa en **estrellas**. Por tanto, un municipio que no entregó ningún tipo de información obtuvo 0 estrellas. En contraste, el municipio que en su respuesta haya entregado toda la información requerida, obtuvo 4 estrellas. Así, se asignó una estrella por información entregada en cada variable de información.

Es importante aclarar que para la elaboración del Índice **sólo se evalúa la primera respuesta** entregada por el municipio, pues la medición para este ejercicio parte del principio de que el derecho de acceso a la información debe ser expedito y simple para realmente servir a la ciudadanía.

	VARIABLES	EXPLICACIÓN	ESTRELLAS
1	Criterios	¿Con base en qué acuerdos se asigna la publicidad oficial a los medios de comunicación? (CRITERIOS O REGLAMENTO)	★
2	Gasto aprobado y ejercido	¿Cuánto dinero se autorizó gastar inicialmente en 2012 y cuánto se terminó gastando?	★
3	Desglose	¿Cuánto se erogó, para quién y para difundir qué? (LISTA DE DESTINATARIOS DE RECURSOS, INCLUYENDO TIPO DE MEDIO, NOMBRE DEL MEDIO, CONTRATOS, CAMPAÑAS Y MONTOS)	★
4	Facturas	Comprobación del gasto.	★

En suma, este índice nos permite evaluar la calidad de la primera respuesta de cada municipio tomando en cuenta la accesibilidad y el desglose de la información, sin considerar los resultados después de los recursos de revisión que se interpusieron ante la parcialidad o la falta de respuesta. En los mejores casos, la información entregada permite contestar las siguientes preguntas:

- **¿Cuánto? El monto destinado a publicidad oficial.**
- **¿En qué medio? La distribución del gasto en los distintos medios de comunicación.**
- **¿A quién? Los proveedores y responsables de publicar la campaña o la comunicación correspondiente (medios y razón social) que reciben el presupuesto para publicidad oficial.**
- **¿En qué? y ¿Para qué? El destino y el uso que se le dio al presupuesto (el concepto y las campañas).**

Sin embargo, dada la relevancia de dichos datos para la conformación de un diagnóstico completo, se incorpora un segundo capítulo con el análisis y las referencias a la información obtenida después de los recursos de revisión.

LOS RESULTADOS

La siguiente tabla muestra, en orden descendente respecto al número de estrellas obtenidas, la calificación de los 18 municipios por las cuatro solicitudes de información presentadas. Por cada una de las variables se les aplicó un “1” en caso de que hayan entregado la información, y un “0” en el caso de que no hayan entregado nada o hayan entregado información que no correspondía con lo solicitado, es decir, parcial.

TABLA 1:
Índice de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial
de los 18 Municipios de Sinaloa 2012

MUNICIPIO	INFORMACIÓN ENTREGADA				
	CRITERIOS	PRESUPUESTO APROBADO Y EJERCIDO PARA EL 2012	DESGLOSE DEL GASTO	FACTURAS	ESTRELLAS
Badiraguato	1	1	0	1	3
Culiacán	1	1	1	0	3
Sinaloa	1	1	0	1	3
Salvador Alvarado	1	1	1	0	3
Ahome	1	1	0	0	2
Angostura	0	1	0	1	2
Choix	1	1	0	0	2
Guasave	1	1	0	0	2
Mazatlán	1	1	0	0	2
Mocorito	1	1	0	0	2
Concordia	0	1	0	0	1
Cosalá	0	1	0	0	1
Elota	0	1	0	0	1
Escuinapa	0	1	0	0	1
Navolato	0	0	1	0	1
San Ignacio	0	0	0	1	1
El Fuerte	0	0	0	0	0
El Rosario	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en la respuesta a las solicitudes de información realizadas a los 18 municipios. El resultado corresponde a la entrega de información durante el plazo establecido por la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa.

Para una mejor lectura, agrupamos los municipios en cuatro categorías:

/ Sin estrella. No se entregó ningún tipo de información.

/ 1 estrella. Se entregó información limitada. En la mayoría de los casos, los municipios que pertenecen a esta categoría entregaron los presupuestos aprobados y ejercidos para 2012 sin ningún tipo de desglose ni facturas.

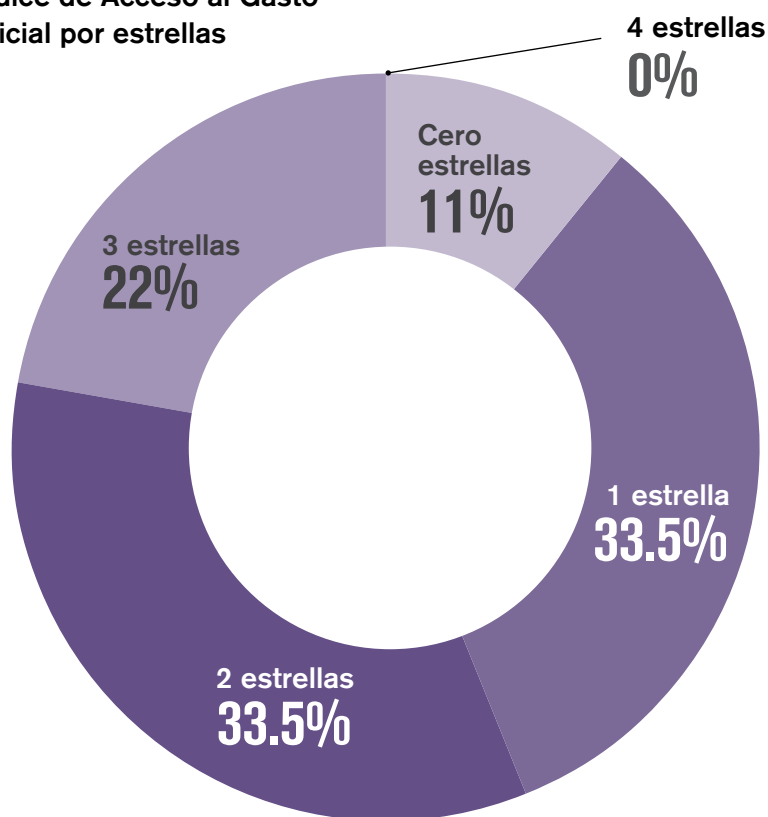
/ 2 estrellas. Los municipios que pertenecen a esta categoría respondieron sobre los criterios para ejercer los recursos para publicidad oficial, sobre el presupuesto aprobado y/o ejercido, pero no entregaron desglose y/o facturas que comprueben ese gasto.

/ 3 estrellas. Respondieron tres de las cuatro solicitudes presentadas.

/ 4 estrellas. Respondieron las cuatro solicitudes y entregaron la información con un nivel muy alto de desagregación.

GRÁFICA 1:

Resultado del Índice de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial por estrellas



Fuente: *Elaboración propia con base en la respuesta a las solicitudes de información realizadas a los 18 municipios.*

Los resultados son los siguientes:

Dos municipios obtuvieron cero estrellas (11%). El Fuerte y El Rosario pertenecen a esta categoría al no haber respondido ninguna de las cuatro solicitudes presentadas.

Seis municipios obtuvieron 1 estrella (33.5%). Los municipios que encajan en este grupo respondieron sólo una de las cuatro solicitudes presentadas. En cuatro casos, la información que entregaron corresponde al presupuesto ejercido y/o aprobado (Concordia, Cosalá, Elota y Escuinapa), y en dos casos corresponde al desglose del gasto (Navolato) y a las facturas (San Ignacio).

Seis municipios obtuvieron 2 estrellas (33.5%). Angostura, Ahome, Choix, Guasave, Mazatlán y Mocorito entran en esta categoría. En los últimos cinco casos los municipios entregaron la información relacionada con los criterios para regular la publicidad oficial y el presupuesto asignado a ese gasto, y en el primer caso, Angostura, se recibió información sobre el presupuesto asignado y las facturas.

Cuatro municipios obtuvieron 3 estrellas (22%). Por haber respondido tres de las cuatro solicitudes presentadas, los municipios de Badiraguato, Culiacán, Sinaloa municipio y Salvador Alvarado entran en este grupo. En los casos de Badiraguato y Sinaloa municipio se entregaron las facturas pero no el desglose del gasto y, en el caso de Culiacán² y Salvador Alvarado, fue a la inversa: no entregaron las facturas pero sí el desglose del gasto que especifica proveedor y montos pagados por medio. A pesar de que los municipios de Culiacán y Salvador Alvarado no entregaron el listado con las especificaciones requeridas (desglose por medio, número de contrato, concepto, nombre de la campaña y montos hasta el cierre del 2012), se valora su respuesta al considerar que entregarla es una buena práctica que fortalece el derecho de acceso a la información.

Ningún municipio obtuvo 4 estrellas. Ninguno de los 18 municipios de Sinaloa obtuvo la más alta calificación, pues a todos les faltó responder de manera satisfactoria las cuatro solicitudes presentadas.

Con base en los resultados obtenidos se puede afirmar que la falta de transparencia y acceso a la información del gasto en publicidad oficial sigue predominando en los municipios de Sinaloa:

- Más de la mitad no entregó la información relacionada con el detalle del gasto y las facturas que sustentan las cifras.
- Dos municipios, Culiacán y Ahome, no entregaron las facturas bajo el argumento de haberlas enviado a la Auditoría Superior del Estado para su análisis.
- Ningún municipio cumplió con una completa accesibilidad a la información solicitada: a todos les faltó responder las cuatro peticiones.
- Se advierte una constante para no entregar la información relacionada con el desglose del gasto y las facturas. Solamente tres de 18 municipios enviaron el detalle del gasto, y cuatro de 18 entregaron las facturas desde la primera petición.

² Ver Anexo 1.
Desglose del gasto
del Ayuntamiento de
Culiacán al mes de
noviembre del 2012.

RECURSOS DE REVISIÓN Y QUEJAS

Los recursos de revisión son una herramienta que tienen los afectados por actos o resoluciones de las entidades públicas que niegan o limitan el acceso a la información pública, y se interponen ante el órgano garante.

Durante esta investigación se presentaron un total de 24 recursos, ante la parcialidad y/o la falta de respuesta por parte de 16 municipios. En sólo dos municipios no se presentaron recursos de revisión, Navolato y Salvador Alvarado.

TABLA 2:
Municipios donde se interpusieron recursos de revisión

MUNICIPIO	Solicitud 1	Solicitud 2	Solicitud 3	Solicitud 4	Total de recursos
Ahome	0	0	1	1	2
Angostura	0	0	1	0	1
Badiraguato	0	0	1	0	1
Choix	0	0	1	1	2
Concordia	0	0	0	1	1
Cosalá	0	0	1	1	2
Culiacán	0	0	0	1	1
El Fuerte	0	1	1	1	3
Elota	0	0	0	1	1
El Rosario	0	1	1	1	3
Escuinapa	0	0	1	0	1
Guasave	0	0	0	1	1
Mazatlán	0	0	1	1	2
Mocorito	0	0	1	0	1
Navolato	0	0	0	0	0
Salvador Alvarado	0	0	0	0	0
San Ignacio	0	0	1	0	1
Sinaloa municipio	0	0	1	0	1
TOTAL	0	2	12	10	24

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la información entregada por los municipios a través de las solicitudes de acceso a la información y a los recursos de revisión presentados.

Se puede apreciar que la mayoría de los recursos de revisión se concentraron en las solicitudes relacionadas con el desglose del gasto y las facturas solicitadas, y fueron los municipios de El Fuerte y El Rosario contra los que más se utilizó este mecanismo, pues no respondieron ninguna de las cuatro solicitudes.

De los 24 recursos presentados, la CEAIPES resolvió un total de 19 a favor del peticionario, tres fueron rechazados porque se presentaron fuera del plazo legal, y en dos casos el órgano garante confirmó la legalidad de la respuesta del municipio, al considerar que ampararse en el artículo 22 de la Ley de Auditoría Superior del Estado de Sinaloa para no entregar la información, fue válido.

Después de los recursos de revisión se presentaron quejas contra aquellos municipios que hicieron caso omiso a las resoluciones de la CEAIPES, luego de que a un mes de que esta Comisión les ordenó la entrega de la información, no cumplieron.

Las quejas son un recurso legal previsto en el artículo 29 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, el cual establece que los afectados pueden “formular quejas, consultas o reclamos sobre la prestación del servicio o sobre el ejercicio de las funciones o competencias” a cargo de la CEAIPES.

El artículo 40 de la misma ley señala que entre las atribuciones del órgano garante está la de “llevar a cabo, a petición de parte, investigaciones en relación a quejas sobre el incumplimiento de la presente Ley”.

Sin embargo, la legislación no establece plazos, procedimientos y sanciones relacionados con las quejas, lo que pone en riesgo su efectividad al permitir que las entidades públicas ignoren los resultados de la investigación que el órgano garante realiza sobre este recurso.

Una vez más, y al igual que con los recursos de revisión presentados por ciudadanos inconformes con la respuesta de una entidad pública, las quejas se convierten en un mecanismo cuyo impacto positivo a favor del derecho de acceso a la información es muy reducido.

TABLA 3:
Municipios donde se presentaron quejas

MUNICIPIO	Solicitud 1	Solicitud 2	Solicitud 3	Solicitud 4	Total de quejas
Ahome	0	0	1	0	1
Angostura	0	0	1	0	1
Badiraguato	0	0	1	0	1
Choix	0	0	1	1	2
Concordia	0	0	0	1	1
Cosalá	0	0	1	1	2
Culiacán	0	0	0	0	0
El Fuerte	0	1	0	0	1
Elota	0	0	0	0	0
El Rosario	0	1	1	1	3
Escuinapa	0	0	0	0	0
Guasave	0	0	0	0	0
Mazatlán	0	0	0	0	0
Mocorito	0	0	1	0	1
Navolato	0	0	0	0	0
Salvador Alvarado	0	0	0	0	0
San Ignacio	0	0	0	0	0
Sinaloa municipio	0	0	1	0	1
TOTAL	0	2	8	4	14

Fuente: *Elaboración propia con base en las quejas presentadas contra los municipios que ignoraron la resolución de la CEAIPES de entregar la información requerida.*

En total se presentaron 14 quejas contra 10 municipios: Ahome, Angostura, Badiraguato, Choix, Concordia, Cosalá, El Fuerte, El Rosario, Mocorito y Sinaloa municipio.

El Rosario es el municipio que acumulo más quejas, pues a pesar de que el órgano garante les ordenó entregar la información solicitada, no lo hicieron.

Aunque las resistencias para transparentar el gasto en publicidad oficial se dio en las cuatro solicitudes, la negativa fue más marcada en el desglose del gasto. Para esta solicitud fue necesario presentar ocho quejas.

TABLA 4:

Municipios que mejoraron su respuesta después de los recursos de revisión

Esta tabla muestra los municipios que permitieron elevar su calificación, después de acatar la resolución de la CEAIPES a favor de derecho de acceso.

MUNICIPIO	Recursos presentados	Resoluciones de la CEAIPES a favor del ciudadano	Resoluciones de la CEAIPES a favor del municipio	Solicitudes respondidas tras las resoluciones
Ahome	2	1	1 (confirma la legalidad de la no entrega)	0
Angostura	1	1	0	0
Badiraguato	1	1	0	0
Choix	2	2	0	1
Concordia	1	1	0	1
Cosalá	2	2	0	0
Culiacán	1	0	1 (confirma la legalidad de la no entrega)	0
El Fuerte	3	3	0	3
Elota	1	1	0	1
El Rosario	3	3	0	0
Escuinapa	1	0	1 (no admite recurso)	0
Guasave	1	0	1 (no admite recurso)	0
Mazatlán	2	2	0	1
Mocorito	1	1	0	1
San Ignacio	1	0	1 (no admite recurso)	0
Sinaloa municipio	1	1	0	0
TOTAL	24	19	5	8

Fuente: Elaboración propia con base en los recursos presentados, las resoluciones del órgano garante y la respuesta del municipio. Navolato y Salvador Alvarado no se incluyen en esta tabla porque fueron los únicos municipios contra los cuales no se presentaron recursos de revisión y quejas. En los casos en los que la CEAIPES no admitió el recurso fue porque se presentó fuera de plazo.

En resumen, de los 24 recursos presentados, en 19 casos la CEAIPES resolvió a favor del peticionario, pero sólo en ocho casos se pudo obtener la información, lo que representa un 42 por ciento de efectividad de esta herramienta.

Los municipios que permitieron elevar la calificación son Concordia, El Fuerte, Elota y Mocorito, los cuales acataron el total de las resoluciones del órgano garante cuando les ordenó entregar la información.

Pero también los municipios de Badiraguato, Choix y Mazatlán ayudaron a incrementar la calificación, al haber respondido alguna de las solicitudes después de los recursos.

Con el 42 por ciento obtenido de efectividad de los recursos, se puede anticipar que el impacto final de esta herramienta legal es muy limitado, ya que no logran revertir la tendencia hacia la opacidad, lo cual abre la interrogante sobre los motivos por los cuales los municipios ignoran las resoluciones del órgano garante.

Sólo tres de los 24 recursos fueron rechazadas por la CEAIPES al ser presentados fuera del plazo legal, pero en el resto de los casos las entidades públicas debieron acatar las resoluciones del órgano garante a nuestro favor, y no lo hicieron.

Se puede concluir que los recursos de revisión y quejas, vistos como herramientas para que el ciudadano reclame un derecho, no garantizan el acceso expedito y puntual a la información pública; al contrario, se convierten en mecanismos que inhiben el derecho de acceso, al enfrentar al ciudadano a largos procesos que terminan insatisfactoriamente.

PRINCIPALES HALLAZGOS

Durante el proceso de investigación hubo resistencias de varios municipios para no entregar la información solicitada. Una de las principales fue obligar al peticionario a acudir físicamente hasta las ventanillas de ingresos a pagar la reproducción de copias.

Cobro por información pública

TABLA 5:
Cobro en ventanilla por la información solicitada

La siguiente tabla muestra a los municipios que cobraron por la información solicitada.

MUNICIPIO	Número de copias	Costo unitario por copia	Costo total por copias
Guasave	62	11.51	731.62
Navolato	103	3.84	395.52
Mocorito	80	3.06	244.80
Salvador Alvarado	171	3.06	523.26

La Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, en su capítulo XIII, establece el cobro de “derechos por búsqueda de información pública no disponible, por reproducción y envío de materiales que contengan información pública del Gobierno del Estado de Sinaloa o de sus entidades públicas”.

Artículo 78 BIS-3. “Por la reproducción de materiales que contengan información pública del Gobierno del Estado de Sinaloa o de sus entidades públicas, se causarán derechos conforme a la siguiente:

Por reproducción de:	Veces el salario mínimo general diario vigente
<i>Hoja impresa en sistemas de copiado en proceso fotomecánico o impresión en hoja de tira continua</i>	0.05
<i>Hoja impresa en impresora láser o inyección de tinta</i>	0.15
<i>Copia heliográfica o fotográfica de planos tamaño oficio</i>	0.25

En el caso de Mocorito, el municipio condonó el pago al momento de la visita y más tarde envió las facturas vía electrónica, porque al acudir personalmente por éstas el Tesorero estaba ocupado y no pudo firmar para que salieran los documentos. Las copias fueron enviadas ese mismo día.

Al realizar un análisis de los cobros aplicados por los municipios pudimos detectar que debieron cobrar 3.06 pesos por copia según el salario mínimo vigente en Sinaloa en septiembre del 2013, fecha en que se acudió a pagar. Ese año el salario mínimo vigente del estado era de 61.38 pesos.

El municipio de Guasave argumentó que sólo podían imprimir las facturas en calidad láser porque no tenía disponible una impresora fotomecánica con la que se pudiera reducir el costo de las copias.

Finalmente Guasave entregó copias simples pero las cobró como si fueran láser.

Además del cobro excesivo de 11.51 pesos por copia, Guasave sólo entregó las facturas del primer semestre del 2012, bajo el argumento de que el segundo semestre es “reservado y confidencial”, de acuerdo al artículo 20 fracción 8 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, el cual establece que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública será restringido “cuando se trate de información correspondiente a documentos o comunicaciones internas que sean parte de un proceso deliberativo previo a la toma de una decisión administrativa”.

Por el caso Guasave se decidió presentar una demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la zona norte de Sinaloa (Los Mochis), al considerar que el cobro de 11.51 pesos por copia era excesivo y no estaba fundamentado.

El Tribunal resolvió, un mes después de la demanda, que “no era competente” para resolver el caso, el cual debía presentarse en la zona centro, por lo que no se logró revocar el caso³.

El cobro aplicado por Guasave fue indebido porque a la tarifa de 0.15 veces el salario mínimo vigente de Sinaloa por copia láser en septiembre del 2013 le corresponde un pago de 9.2 pesos por copia, y no de 11.51 pesos.

Si Guasave hubiera tenido la disposición de entregar las facturas en copias simples (no láser), el pago total se habría reducido a 189.72 pesos por las 62 hojas que entregó. El ahorro hubiera sido de 541.9 pesos.

En el caso del municipio de Navolato el cobro fue superior al que corresponde según la Ley de Hacienda del Estado, porque el director de Egresos, al atendernos personalmente, señaló que debía cobrar además de los derechos establecidos en esta Ley, los impuestos adicionales que establece la Ley de Hacienda municipal por otorgar un servicio. Navolato cobró 3.84 pesos por copias, un pago final de 395.52 pesos por 103 hojas.

En los cuatro casos se intentó pagar a través de un banco desde la capital del Estado, para evitar el viaje hasta las ventanillas de sus oficinas, pero ninguno lo permitió.

El costo para obtener las facturas ascendió a poco más de 3,000 pesos por gastos de reproducción de copias, pago de casetas y gasolina, además de un día completo de tiempo por el traslado y la espera de las facturas.

Omisión del Ayuntamiento ante la resolución de la CEAIPES

De los 24 recursos presentados contra los municipios que no respondieron, en 11 casos el municipio ignoró la resolución de la CEAIPES, que resolvió a favor del peticionario y ordenó la entrega de la información. A continuación se enlistan algunos ejemplos:

El Rosario es el municipio que tiene el más alto número de resoluciones sin acatar, con tres: sobre el presupuesto asignado, el desglose del gasto y las facturas que lo sustentan.

³ Ver Anexo 2.

Ahome no entregó las facturas pero el órgano garante rechazó la impugnación al confirmar la legalidad de la respuesta que indicaba que el municipio no podía dar la información porque se encontraba bajo auditoría. Este municipio tampoco entregó el desglose del gasto pese a que el órgano garante le ordenó hacerlo.

Angostura, Badiraguato, Choix y Cosalá también ignoraron al órgano garante al no entregar el detalle del gasto en publicidad oficial desglosado. **Sinaloa y El Rosario** sí acataron la resolución, pero enviaron contratos con medios y no el desglose.

Una vez más se pone en duda el respeto de las decisiones del órgano garante. Si en el 79 por ciento de los casos la CEAIPES resolvió a favor del afectado (19 de 24 impugnaciones) pero finalmente sólo se pudo acceder a la información de ocho casos, entonces sus resoluciones reflejan los límites para garantizar el derecho de acceso.

Con esta parte del ejercicio también podemos decir que el órgano garante carece de autoridad y de mecanismos eficientes para hacer respetar sus resoluciones.

Lo mismo sucede con las quejas, cuya baja efectividad se manifiesta en las pocas respuestas recibidas de la entidad después de presentar los recursos y las quejas.

En todos los casos impugnados se presentaron quejas un mes después de que la entidad no envió la respuesta que el órgano garante ordenó.

No entregan las facturas bajo el argumento de que ya las habían enviado a la Auditoría Superior del Estado (ASE) para su revisión

Ahome y Culiacán no entregaron las facturas que sustentan el gasto en publicidad oficial argumentando haberlas enviado a la ASE para ser auditadas. En ambos casos el órgano garante confirmó la legalidad de sus respuestas por lo que no se pudo conseguir la información.

En otros ejercicios realizados por Iniciativa Sinaloa, el municipio de Culiacán ha utilizado el mismo argumento bajo el amparo del artículo 22 de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

Artículo 22. *El Auditor Superior del Estado tendrá las siguientes atribuciones:*

XIV. *Recibir en las oficinas de la Auditoría Superior del Estado la documentación original comprobatoria y justificativa de la cuenta pública de los Ayuntamientos, aprobada ésta previamente por el Cabildo, a más tardar el día veinticinco del mes siguiente en que se origine; con excepción del mes de diciembre cuya documentación podrá presentarse a más tardar el día quince de febrero del año siguiente.*

Consideramos que este artículo es insuficiente para ser invocado en estos casos, porque contraviene el derecho de acceso estipulado en la Constitución. Las entidades públicas deben respaldar toda la información que generan para garantizar este derecho.

El hecho de que la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa no señale estrictamente que la entidad pública debe conservar respaldo de la información, les permite abusar de esta cláusula y con ello limitar el derecho de acceso.

Entrega in situ. Puso a disposición del peticionario las facturas, las cuales estuvo dispuesto a "prestar" para obtener copias en un establecimiento comercial, donde en costo por reproducción fue de 0.50 centavos por unidad y no de 3.06 pesos como establece la Ley de Hacienda estatal.

Tuvimos que presentarnos tres veces en la ventanilla de enlace de Acceso del municipio de Mazatlán para conseguir las facturas. En la primera visita nos proporcionaron sólo 35 de las 365 facturas que nos habían puesto a disposición originalmente. Nos pidieron regresar en una semana. En la segunda visita funcionarios buscaron las facturas por un periodo de una hora aproximadamente, sin éxito.

Una semana más tarde, en la tercera visita, se obtuvo por fin una memoria usb con todas las facturas del 2012.

CONCLUSIÓN

Los obstáculos del acceso a la información pública siguen siendo una constante. En la mayoría de los casos la información sobre el gasto en publicidad oficial no se encuentra en los portales de internet de los municipios, como lo demuestra una búsqueda realizada en enero del 2014.

Para obtener esta información hay que recurrir a las solicitudes de información y las resistencias para entregarla son diversas. Este reporte muestra que el sistema de acceso a la información a nivel municipal en Sinaloa es largo, complicado, débil y hasta costoso.

Los resultados del índice subrayan la dificultad de obtener información completa y satisfactoria desde la primera respuesta. Ningún municipio obtiene 4 estrellas, la más alta calificación.

La información relativa al marco normativo es fácil de conocer (nueve de los 18 municipios contestan de manera favorable a la solicitud 1). Lo mismo para la solicitud 2, 14 municipios proveen la información adecuada sobre el presupuesto en publicidad oficial.

Si es fácil conocer esta información presupuestaria general, no se puede afirmar lo mismo en cuanto a datos más específicos.

Cuando alguna persona quiere acceder al desglose del gasto en publicidad oficial y saber cómo y cuánto se ejercen los recursos, sólo tres municipios (Culiacán, Salvador Alvarado y Navolato) contestan de manera satisfactoria la solicitud 3. Muchos enviaron convenios con medios, información incompleta o que no correspondía con lo solicitado, auxiliares de cuentas bancarias o condicionaron a pagar por la información físicamente en ventanillas de sus municipios.

Lo mismo sucede al pedir los comprobantes de estos gastos. Al solicitar las facturas (solicitud 4), sólo los municipios de Badiraguato, Angostura, San Ignacio y Sinaloa las entregaron desde la primera petición, el resto de los municipios, 14, tuvieron que ser impugnados.

En algunos casos, las respuestas de los municipios son contrarias al principio de máxima publicidad. Por ejemplo, los municipios de Ahome y Culiacán señalan que no pueden entregar las facturas porque están bajo auditoría y que no cuentan con respaldo.

Entonces, la dificultad para obtener la información solicitada obliga a recurrir a recursos de revisión y hasta quejas. Estos procesos son fastidiosos y además los resultados son muy inciertos.

En general, este ejercicio comprueba que pese a los recursos legales que tienen los ciudadanos para hacer que la entidad cumpla con la entrega de información, subsisten importantes resistencias. Además el órgano garante carece de facultades sancionatorias sobre los municipios que incumplen una resolución a favor del peticionario, y esto hace aún más complicado el proceso de acceso a la información pública.

A 11 años de implementarse la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, todavía imperan numerosas resistencias que impiden el libre ejercicio del derecho de acceso. Estas resistencias van desde trabas administrativas, inexistencia de archivos, costo elevado para las copias, y lo más preocupante, la visión patrimonialista de la información pública y la ausencia de voluntad política de los alcaldes de Sinaloa.

Análisis del gasto en publicidad oficial de los 18 municipios de Sinaloa

INTRODUCCIÓN

Este capítulo da cuenta de los resultados obtenidos durante la investigación, y refleja las dificultades para comparar los presupuestos reportados por los municipios con las facturas obtenidas.

Dado que sólo 13 municipios entregaron facturas, incluyendo los que lo hicieron tras ser impugnados, el análisis excluye a aquéllos en lo que no se pudo conseguir la evidencia del gasto.

Las facturas entregadas luego de los recursos de revisión y las quejas presentan diversas inconsistencias que hicieron difícil los comparativos y, en muchos casos, dificultaron el conocimiento de qué tipo de publicidad contrataron o pagaron.

Ninguno de los municipios entregó criterios con valor legal para repartir los recursos asignados para la publicidad oficial, lo que confirma que no existen reglas claras para el uso de este gasto.

Las facturas por impresiones de trípticos, cuadernillos o cualquier otro tipo de impresiones, así como espectaculares realizadas por diferentes proveedores, incluidos medios de comunicación, fueron excluidas de este análisis al considerar que no representan estrictamente espacios para la difusión de publicidad oficial a través de medios de difusión masiva (radio, prensa, televisión e internet).

LA METODOLOGÍA

Los hallazgos de esta parte del ejercicio resuelven tres preguntas básicas: *quién gasta, en qué medio gasta y para qué gasta*.

La metodología de este apartado se enfoca en la información obtenida vía facturas, e incluye las que fueron entregadas aún después de los recursos de revisión, al considerar que son útiles para el análisis.

Conseguir y analizar las facturas fue la etapa más laboriosa y compleja debido a la heterogeneidad de las respuestas y las trabas que pusieron los municipios al limitar el acceso a la información.

De los 18 municipios obtuvimos facturas de 13. El resto, cinco, no las entregaron por diferentes motivos, pese a que el órgano garante ordenó a tres de éstos hacerlo tras ser impugnadas sus respuestas.

Una vez obtenidas las facturas se elaboró una tabla dividida en tres apartados para sistematizar los datos:

1. Por nombre del destinatario del recurso (proveedor: persona física o moral)
2. Por tipo de medio (prensa, radio, televisión, revista, internet)
3. Por concepto (descripción del tipo de espacio por el que están pagando las entidades públicas).

Este último se subdividió en 12 categorías de acuerdo a las descripciones registradas en las facturas:

- Felicitaciones, esquelas o condolencias, y mensajes navideños
- Entrevistas, lectura de boletines y coberturas informativas
- Suscripciones al periódico
- Premios, convocatorias y/o festejos
- Difusión de informes de gobierno
- Publicidad (detalles sin aclarar)
- Difusión de obras, servicios, avisos o inversiones
- Difusión de portal de internet
- Difusión de programas y/o acciones del municipio (detalles sin aclarar)
- Convenios
- Promoción de eventos deportivos
- Difusión de logros

REGLAS DE ASIGNACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

Para saber bajo qué criterios se asigna la publicidad oficial a los medios de comunicación, se solicitó a los 18 municipios de Sinaloa los documentos que contienen los criterios que la regulan.

Sólo nueve contestaron esta solicitud: cinco municipios respondieron que no cuentan con reglas de asignación para publicidad oficial y cuatro entregaron documentos pero sin valor jurídico. El resto de los municipios, nueve, no contestaron.

Ahome, Badiraguato, Choix, Salvador Alvarado y Sinaloa municipio respondieron que no cuentan con criterios y/o reglamento que regule el gasto en publicidad oficial

Angostura, Concordia, Escuinapa, Cosalá, El Fuerte, El Rosario, San Ignacio, Elota y Navolato no entregan nada. Los primeros tres municipios responden enviando información que no corresponde con lo solicitado, y El Fuerte remite a su portal para su búsqueda.

Culiacán, Guasave, Mazatlán y Mocorito entregan un listado de criterios que carecen de valor legal, es decir, no son parte de algún reglamento aprobado por sus cabildos.

Con estos resultados se puede anticipar que en Sinaloa predomina la ausencia de criterios claros, equitativos y objetivos para distribuir el gasto en publicidad oficial.

Un reglamento podría garantizar la libertad de expresión de los medios, su derecho a informar y el derecho de la audiencia a recibir información plural y veraz. Por el contrario, la falta de criterios claros permite la asignación discrecional y la desinformación.

PRESUPUESTOS APROBADOS Y EJERCIDOS

Las respuestas de los municipios en relación cuánto aprobaron y cuánto ejercieron en publicidad oficial son muy heterogéneas, por lo que fue difícil homologar las cifras para hacer los comparativos.

Sólo uno, Sinaloa municipio, aclaró que el presupuesto entregado corresponde al gasto en publicidad oficial. Sin embargo sólo entregó una cifra sin especificar si se refiere al aprobado o al ejercido.

Para esta solicitud se recibieron 15 respuestas, incluyendo las impugnadas. De ahí surge lo siguiente:

- Ocho municipios envían presupuestos aclarando que se refieren a Difusión Social: **Ahome, Badiraguato, Choix, Concordia, Cosalá, Culiacán, Mazatlán y Salvador Alvarado.**
- Siete municipios envían presupuestos para publicidad oficial: **Angostura, Elota, Escuinapa, Guasave, Mocorito, San Ignacio y Sinaloa.**
- Tres municipios no respondieron: **El Fuerte, El Rosario y Navolato.** A este último municipio se le envió dos veces la misma solicitud y en ambos casos respondió que necesitaba una aclaración porque “no entendía” la pregunta.

La siguiente tabla muestra los detalles de las respuestas por municipio con sus respectivas observaciones:

TABLA 6:

Presupuestos aprobados y ejercidos en Difusión Social y Publicidad Oficial en los 18 municipios de Sinaloa en 2012

MUNICIPIO	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejercido
Ahome	5,707,000.00	5,682,839.19
Angostura	150,448.46	
Badiraguato	146,707.56	
Choix	400,000.00	
Concordia	133,000.00	190,871.18
Cosalá	35,630.00	31,213.40
Culiacán	17,000,000.00	15,280,648.11
El Fuerte	No responde	
Elota	425,000.00	
El Rosario	No responde	
Escuinapa	382,000.00	No responde
Guasave	2,126,291.00	
Mazatlán	6,765,485.41	
Mocorito	380,000.00	371,797.86
Navolato	No responde	
Salvador Alvarado	932,400.00	885,500.00 (modificado)
San Ignacio	31,500.00	
Sinaloa	1,691,000.00	

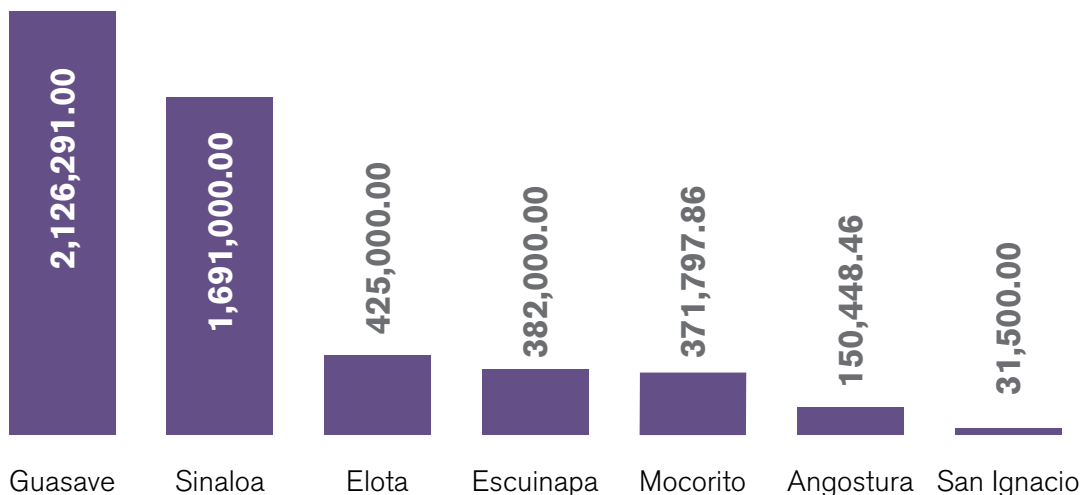
Fuente: *Elaboración propia con datos obtenidos de la información entregada por los municipios, través de las solicitudes de acceso a la información pública y los recursos de revisión.*

Pese a la heterogeneidad de las respuestas y con el objetivo de lograr un análisis más útil, **se priorizó el presupuesto ejercido sobre el presupuesto asignado.**

En el caso de los municipios que entregaron una sola cifra ésta se tomó como presupuesto para publicidad oficial, ya que fue el dato que se les solicitó.

GRÁFICA 2:

Presupuesto destinado a Publicidad Oficial en 2012 de siete municipios de Sinaloa



Fuente: *Elaboración propia con datos obtenidos de la información entregada por los municipios, través de las solicitudes de acceso a la información pública y los recursos de revisión.*

Esta gráfica incluye los siete municipios que entregaron presupuestos para publicidad oficial. Se aprecia una amplia diferencia entre un presupuesto y otro.

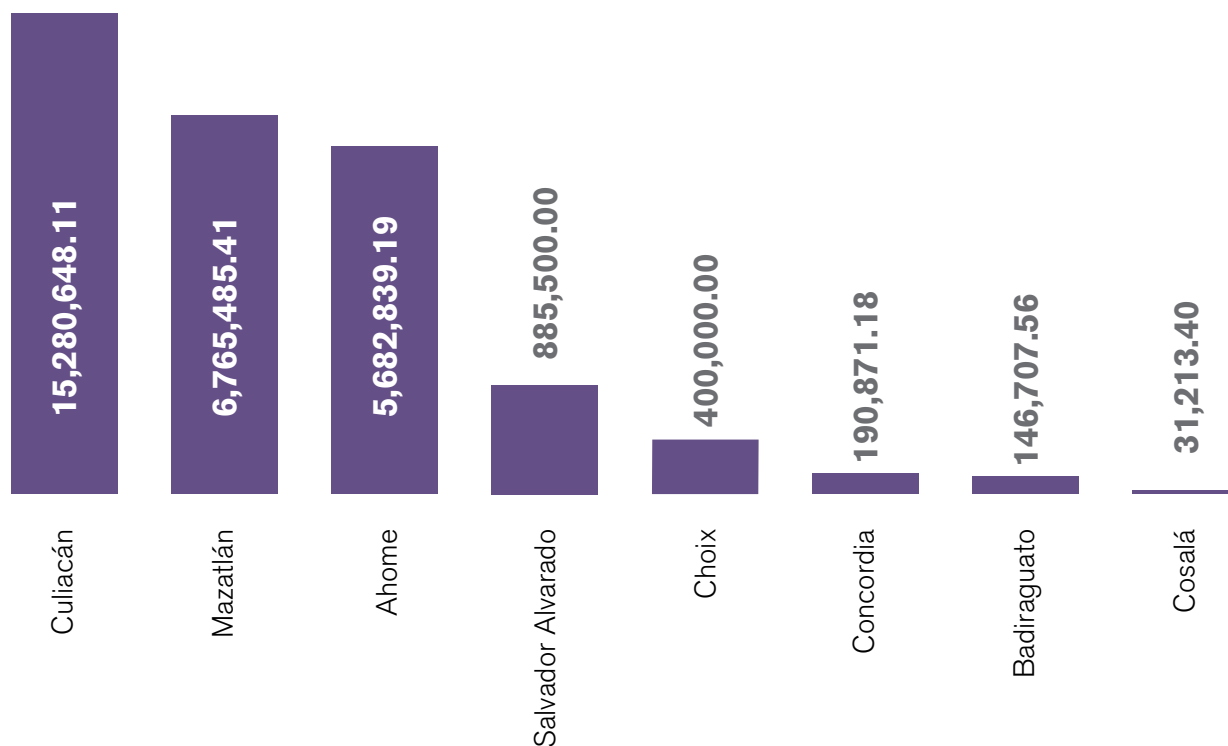
Llama la atención el caso de Sinaloa con uno de los presupuestos más altos, ya que según el Informe de Pobreza y Evaluación en el estado de Sinaloa para el año 2012, y elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), este municipio es Zona de Atención Prioritaria (ZAP) junto a Choix, Badiraguato y Cosalá.

Se consideran Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) las áreas o regiones de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza y marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en dicha Ley, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social.

Que Sinaloa sea un municipio con uno de los presupuestos más altos en este análisis refleja una incongruencia entre las necesidades sociales de la región y el gasto para promover acciones del municipio.

GRÁFICA 3:

Presupuesto destinado a Difusión Social en 2012 de ocho municipios de Sinaloa



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la información entregada por los municipios, través de las solicitudes de acceso a la información pública y los recursos de revisión.

En este grupo están los municipios que entregaron presupuestos destinados a Difusión Social, y también se pueden apreciar diferencias muy marcadas.

PRESUPUESTO APROBADO VS. GASTO COMPROBADO

Este ejercicio refleja importantes discrepancias entre el presupuesto anual de los municipios para el uso de publicidad oficial y las facturas que sustentan ese gasto.

De nuestro análisis se desprende que en ninguno de los municipios se pudo establecer una coincidencia entre uno y otro dato. En algunos casos los municipios no entregaron las facturas o las cifras presupuestarias, pero en los que sí se obtuvieron ambas evidencias, las cifras tampoco coincidieron.

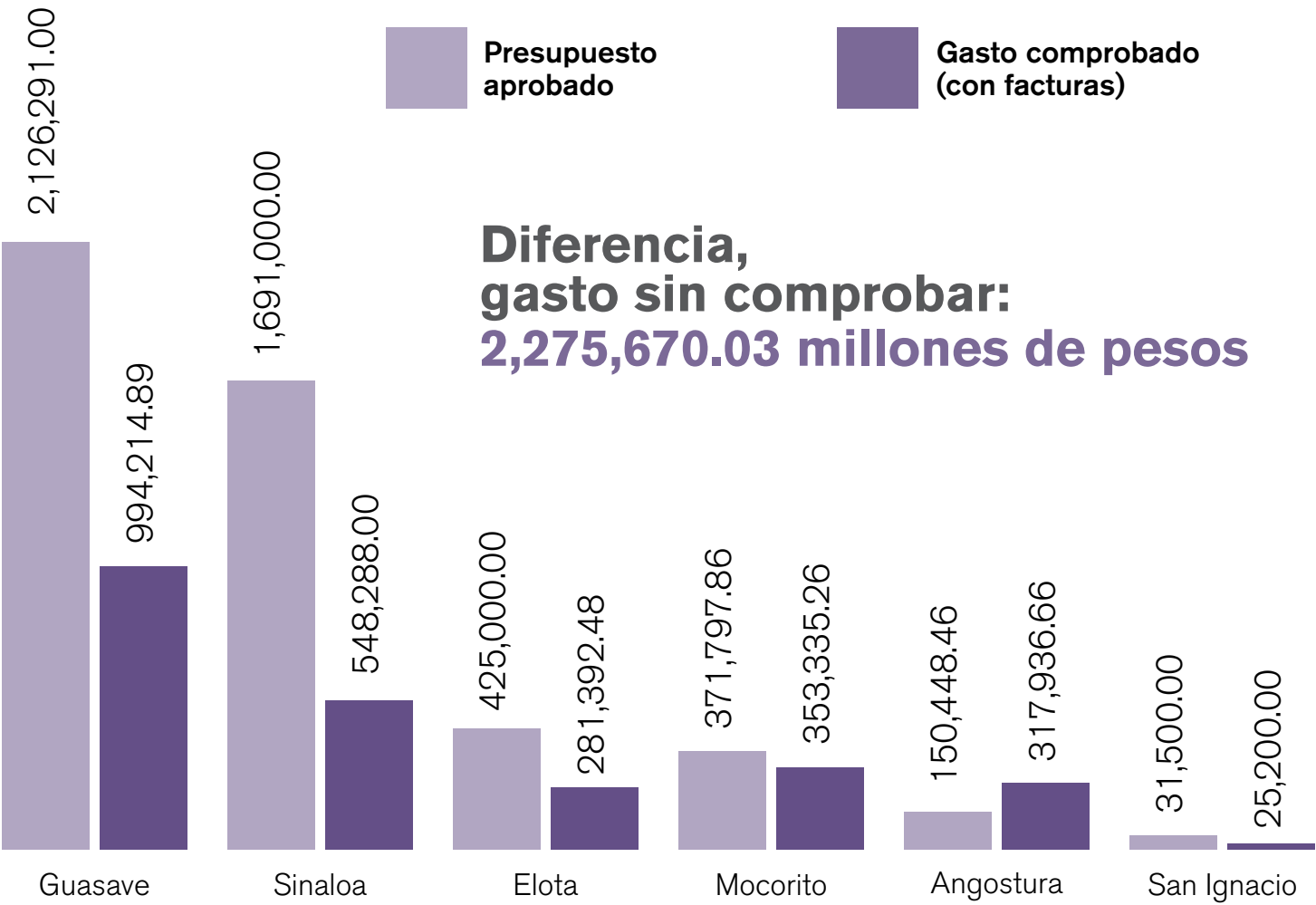
Para este análisis se incluyeron los seis municipios que entregaron presupuestos y facturas para publicidad oficial: **Guasave, Sinaloa, Elota, Mocorito, Angostura y San Ignacio**. En algunos casos las facturas se obtuvieron después de las impugnaciones.

Los resultados arrojan una suma de presupuestos de **4,796,037.32 millones de pesos**, pero al sumar las facturas que entregaron los mismos municipios se advierte un amplio contraste, pues la cifra apenas alcanzó los **2,520,367.29 millones de pesos**.

La diferencia de **2,275,670.03 millones de pesos** representa un 47 por ciento menos sobre el presupuesto reportado. Esta disparidad pone en duda la confiabilidad de las facturas entregadas por las propias entidades a través de la herramienta de acceso Infomex.

GRÁFICA 3:

Presupuesto aprobado Vs. gasto comprobado en publicidad oficial de seis municipios en 2012



Otro ángulo interesante de este análisis muestra la calidad de la información difundida por los municipios en los espacios comprados a los medios.

En muchos de los casos las facturas incluyen descripciones muy genéricas tales como “Publicidad” o “Publicidad integral”, por lo que fue imposible identificar más detalles del tipo de espacio.

De las facturas en las que sí se pudo identificar el contenido del mensaje difundido, se puede concluir que gran parte del gasto de los municipios de Sinaloa se concentró en **felicitaciones, esquelas, condolencias, informes de gobierno, entrevistas, boletines y hasta coberturas informativas.**

Algunos municipios difundieron obras, servicios, avisos e inversiones, pero el contenido del mensaje tampoco se pudo identificar a través de las facturas.

TABLA 7:

Distribución del gasto en publicidad oficial por concepto, de 13 municipio de Sinaloa

CONCEPTO	Angostura	Badiraguato	Choix	Concordia	El Fuerte	Elota
Felicitaciones, esquelas y condolencias	150,743.98		3,480.00		8,120.00	21,852.48
Entrevistas, lectura de boletines y coberturas Informativas	46,400.00	3,480.00	196,545.00		57,386.41	
Suscripciones al periódico	44,677.00				5,800.00	23,920.00
Premios, convocatorias y/o festejos	53,237.47	2,900.00	17,400.00		1,224.96	66,600.00
Difusión de informes de gobierno			11,600.00		15,660.00	61,600.00
Publicidad (detalles sin aclarar)			11,777.00	90,480.00	64,960.00	10,000.00
Difusión de obras, servicios, avisos e inversiones		77,314.00	51,120.00		40,600.00	87,420.00
Difusion de portal de internet						
Difusión de programas y/o acciones del municipio (detalles sin aclarar)		16,376.00	59,560.00		34,558.72	5,000.00
Convenios		3,480.00				
Promoción de eventos deportivos		4,060.00				5,000.00
Difusión de logros						
Otros Conceptos	22,882.10					
TOTAL EN FACTURAS	317,940.66	107,610.00	351,482.00	90,480.00	228,310.09	281,392.48
PRESUPUESTO ASIGNADO	150,448.46	146,707.56	400,000.00	190,871.18	No responde	425,000.00

Esta tabla incluye los 13 municipios que entregaron facturas incluso después de ser impugnados los casos. Se advierte una constante que apunta a un gasto de nula utilidad pública respecto a los contenidos de los mensajes que adquieren los municipios en los medios.

Sólo cuatro concentraron su gasto en difusión de obras, servicios, programas sociales o educativos: Badiraguato, Elota, San Ignacio y Sinaloa. El municipio de Badiraguato fue el único que comprobó un gasto concentrado en Difusión de Obras del Ramo 33, según las facturas obtenidas.

El caso de Choix destaca en este apartado, pues gastó casi la mitad de su presupuesto para difundir “Entrevistas, lectura de boletines y coberturas informativas”, tras firmar convenios con diferentes medios. De 400,000 pesos asignados a este municipio para el

Guasave	Mazatlán	Mocorito	Navolato	Salvador Alvarado	San Ignacio	Sinaloa
3,480.00	60,440.64	43,045.56	95,383.42	221,891.41		41,470.00
		69,600.00	62,839.94	78,436.12		
	6,000.00		15,320.00	127,938.00		
7,830.00	20,983.24		57,188.00	11,266.50		29,870.00
	1,275,999.98		26,599.99	21,826.56	11,600.00	
332,340.00	4,803,072.70	46,079.22	347,641.42	85,369.04	2,000.00	81,200.00
47,364.88	62,354.64	11,600.00	9,860.00		11,600.00	232,188.00
						5,800.00
603,200.01	360,718.00	58,800.00	31,900.00			157,760.00
		124,210.48				
	2,320.00			26,556.60		
994,214.89	6,591,889.20	353,335.26	646,732.77	573,284.23	25,200.00	548,288.00
2,126,291.00	6,765,485.41	371,797.86	No responde	885,500.00	31,500.00	1,691,000.00

2012, destinó 196,545 a este renglón.

Angostura y Salvador Alvarado gastaron más en felicitaciones diversas: por el Día de las Madres, Día del Niño, Día del Periodista, etc., mientras que San Ignacio gastó casi la mitad de su presupuesto en difusión de informes de gobierno.

Los municipios de Concordia, El Fuerte, Mazatlán y Navolato concentraron su gasto en publicidad, pero las facturas incluyeron conceptos muy generales que impidieron identificar el tipo de campaña o contenido de la pauta.

Guasave gastó más en difusión de programas y/o acciones del municipio, pero el contenido del mensaje tampoco se pudo identificar a través de las facturas.

DISTRIBUCIÓN DE LA PAUTA

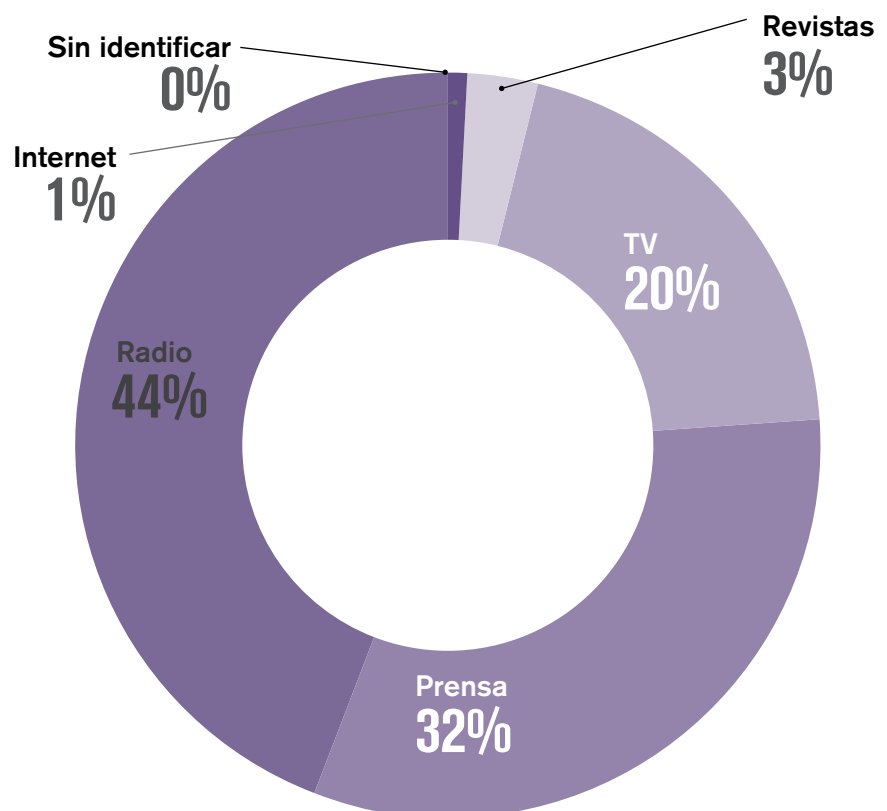
Con base en la información sobre los proveedores contenidos en las facturas, fue posible establecer la repartición del gasto por medio. Sin embargo, los resultados surgen de una investigación paralela que se hizo para establecer a qué tipo de medio corresponde cada proveedor.

En 2012, el promedio del gasto en publicidad oficial de 13 de los 18 municipios de Sinaloa se repartió de la siguiente manera: 44% a Radio, 32% a Prensa Escrita, 20% a Televisión, 3% a Revista, y 1% a Internet. Los resultados muestran que en radio y prensa escrita se concentra la mayor parte del gasto.

En cifras, la distribución fue así: 4,883,764.10 millones a radio (44%), 3,616,056.05 millones a prensa (32%), 2,221,888.24 millones a televisión (20%), 284,897.00 pesos a Revista (3%), 71,880.00 pesos a Internet (1%) y 38,280.00 a proveedores cuyo medio no se pudo identificar (0%).

GRÁFICA 5:

Repartición del gasto de publicidad oficial por tipo de medio en 13 municipios (por porcentaje)



CONVENIOS PARA COBERTURAS INFORMATIVAS

A lo largo del 2012, algunos municipios de Sinaloa firmaron convenios o contratos con medios de comunicación para difundir entrevistas con los presidentes municipales, cobertura de boletines, notas informativas y crónicas, así como acciones del gobierno.

El caso más destacado es el del municipio de Choix, que firmó con Chávez Radiocast un convenio anual para la cobertura de boletines por 340,761.00 pesos⁴ (293,760.00 pesos más IVA).

TABLA 8:

Relación de convenios entre medios y municipios

Página 44 y 45 —→

⁴ Ver Anexo 3.

Municipio	Medio	Periodo
Choix	Chávez Radiocast	Del 1 de enero de 2011 al 31 de diciembre del 2013
Choix	Línea Directa	Del 12 de enero al 31 de diciembre del 2012
El Rosario	El Promotor	Del 2 de enero al 31 de diciembre de 2012
El Rosario	Grupo Impulsor y Promotor de Medios S.A. de C.V.	Del 1 de octubre del 2012 al 31 de enero del 2013
El Rosario	Radio América de México S.A. de C.V.	Del 1 de octubre al 31 de diciembre
Sinaloa	Revista Tribuna de Sinaloa	2012
Sinaloa	Periódico La Región	2011-2013
Sinaloa	Periódico El Tiempo	2011-2013
Sinaloa	Línea Directa	Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2012
Sinaloa	El Regional de Guasave	Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2012
Sinaloa	Nueva Prensa	Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2012
Concordia	Multicable Concesionario ECM Comunicaciones S.A. de C.V.	No especifica

*Algunos montos no especifican periodo porque los contratos no lo incluyen.

Fuente:

Elaboración propia con datos obtenidos de los convenios que entregaron los municipios a través de la ley de acceso.

Tipo de convenio	Descripción	Monto*
Contrato anual	Cobertura de boletines	340,761.00 (anual)
Contratación de servicios publicitarios	Cobertura especial de información de las actividades del presidente; seguimiento puntual de las acciones de gobierno y del presidente municipal; entrevistas (telefónicas en cabina); spoteo continuo en programación especial; baner en portal Línea Directa.	11,600.00
Contrato de prestación de servicios profesionales publicitarios	Para difundir los actos de gobierno y la ejecución de obras públicas realizadas en el municipio.	4,640.00
Contrato de prestación de servicios profesionales publicitarios	Para difundir los actos de gobierno y la ejecución de obras públicas realizadas en el municipio.	5,800.00
No especifica	120 spots	3,480.00
Convenio de publicidad	Coberturas especiales, entrevistas y boletines.	42,386.00
No especifica	Difusión de entrevistas, reportajes, crónicas, notas informativas, fotografías y/o comentarios en columnas; promoción y difusión oportuna de obras y acciones del gobierno municipal de Sinaloa en el periodo 2011-2013; cobertura de eventos del H. Ayuntamiento de Sinaloa relativos a las actividades oficiales; difusión de campañas preventivas en apoyo a la ciudadanía en general, así como promoción turística de Sinaloa.	11,600.00
	Cobertura total de eventos del H. Ayuntamiento de Sinaloa municipio relativos a las actividades oficiales; difusión de campañas preventivas en apoyo a la ciudadanía en general, así como promoción turística de Sinaloa municipio.	9,280.00
Convenio anual	Incluye spoteo en las estaciones que requiera así como en el noticiero Línea Directa, apoyo con entrevistas, y cubrir eventos relevantes del presidente municipal.	146,160.00 (anual)
Contrato de prestación de servicios profesionales publicitarios	Servicios profesionales de comunicación, publicidad, divulgación y socialización para la difusión y promoción de los programas de gobierno, comunicados y obras.	6,900.00
Contrato de prestación de servicios profesionales publicitarios	Servicios profesionales de comunicación, publicidad, divulgación y socialización para la difusión y promoción de los programas de gobierno, comunicados y obras.	9,280.00
Contrato de prestación de servicios de transmisión de anuncios publicitarios y entrevistas de televisión	60 spots diarios de transmisión, con una duración de 30 segundos cada uno; equipo de reportero y camarógrafo que cubre las actividades más importante de la presidencia a solicitud de "Ustedes", en un radio de 20 km de esta ciudad, mismas que se tramiten en el canal 15 en el noticiero Realidad Informativa, o en programas sabatinos Multilandia, Corre la Voz y Disculpe Usted.	8,120.00 (mensual)

CONCLUSIONES FINALES

El informe **El precio de la publicidad oficial** demuestra que la opacidad y la discrecionalidad en la asignación de la publicidad oficial existe también a nivel municipal con rasgos particulares. Por ejemplo, una parte importante del gasto en comunicación social se usa para rubros que lejos de informar a los ciudadanos es utilizado para cubrir intereses personales o políticos, como son las esquelas, felicitaciones, informes de gobierno o logros.

Además, la frontera entre propaganda e información no está claramente delimitada ya que varios municipios reportan gastos para cobertura informativa, lectura de boletines o entrevistas. La existencia de cobros por un trabajo meramente periodístico pone en cuestión la ética, el profesionalismo y la independencia de los periodistas y medios locales.

La prevalencia del gasto en publicidad oficial en radio y prensa escrita es una realidad diferente a lo que se ha documentado a nivel estatal o federal en los que domina la televisión.

Este fenómeno puede explicarse por la importancia de la radio como medio de información en el estado. Sin embargo, la existencia de una multitud de medios que reciben iguales o contratos de publicidad oficial lleva a cuestionarse si esta abundancia es realmente representativa de un pluralismo informativo o si es la expresión de la existencia de una prensa que vive a expensas de los recursos públicos y de los gobiernos.

Estas prácticas son posibles porque existe un vacío legal, una falta de transparencia y una ausencia de sanciones que impiden revertir estas malas prácticas. Los opacos vínculos financieros entre medios y poderes sientan las bases de una relación en la cual los intereses económicos y políticos prevalecen sobre la pluralidad informativa y el derecho a saber de la sociedad.

Los medios de comunicación son un pilar de la democracia ya que proveen información, permiten el debate y la pluralidad, y vigilan a los gobiernos. Transparentar los gastos en publicidad oficial permite transparentar la relación financiera que existe entre el Estado y los medios. Esta relación influye directamente sobre las líneas editoriales de estos. Al conocer cuánto recibe cada uno, los ciudadanos pueden evaluar el nivel de independencia de los medios que cada día los informan y ayudan a forjarse una opinión de sus gobiernos.

Transparentar estos gastos abona también a la construcción de la confianza, por un lado, entre los gobernados y los que gobiernan y también entre los medios y sus lectores o audiencias. Además la transparencia tiene un efecto inhibitorio, ya que limita las prácticas ilegales y el uso indebido de recursos públicos.

No se podrá construir las bases de una libertad de expresión genuina en el país sin solucionar el uso discriminatorio, opaco y desvirtuado de la publicidad oficial y el derroche de recursos públicos que se deriva de esto. La publicidad oficial debe ser regulada.

Anexo 1

DESGLOSE DEL GASTO DEL AYUNTAMIENTO DE CULIACÁN AL MES DE NOVIEMBRE DEL 2012

H. AYUNTAMIENTO DE CULIACÁN TESORERÍA MUNICIPAL CUENTA 410551001 DIFUSION SOCIAL 2012

PRESTADOR DE SERVICIOS/FUNCIONARIO/EMPRESA	TOTAL
ACOSTA MOLINA MANUEL GUADALUPE	27,840.00
ALCANTAR KONDO RAUL	15,842.00
ARAGON NAVARRO FRANCISCO JAVIER	121,800.00
AVENA BUSTILLO FRANCISCO DE SALES	10,440.00
AVILES MEZA LEOPOLDO GERVACIO	220,400.00
BAÑUELOS LIZARRAGA GUILLERMO	18,560.00
BARAJAS ESCALANTE XICOTENCATL RAMON	84,680.00
BARRO PALACIOS ALEJANDRO	115,343.66
BAZUA HERNANDEZ RODOLFO ALEJANDRO	28,999.99
BEST MEDIA S. DE R.L. DE C.V.	815,480.00
BIEN INFORMADO S.A. DE C.V.	85,136.84
CABANILLAS CASTRO WENDY LOURDES	48,720.00
CALDERÓN TIRADO MARIA GEORGINA	139,200.00
CAMACHO ZAZUETA MICHELLE ALEJANDRA	58,000.00
CARRILLO SOSA RODOLFO	52,200.00
CASTRO GIL NALLELY AZENETH	23,200.00
CAZARES HERRERA EMIR GENARO	73,080.00
CAZAREZ RODRIGUEZ LUZ MARIA	34,800.00
CHAVEZ ARROYO BERNARDINO FELIPE	56,840.00
CIA. PERIODISTICA DEL SOL DE CULIACAN, S.A. DE C.V.	795,460.72
COMPU EQUIPOS Y SERVICIOS DIGITALES, S.A. DE C.V.	9,280.00
COMUNICADORES EN DESARROLLO HUMANO, S.C.	52,200.00
COSSIO GUERRERO CHRISTOPHER	160,000.00
CRUZ LEON RAMIRO	98,496.00
DEPRAECT AGUAYO RAMON DAVID	12,312.00
DIAZ RUIZ MARCO ANTONIO	67,280.00
DOCTOR JOSE LEY DOMINGUEZ, A.C.	39,440.00
DOMINGUEZ DOMINGUEZ DOLORES IRENE	447,320.76
EDIROSA, S.A. DE C.V.	34,800.00
EDITORIAL CULIACAN, S.A. DE C.V.	696,000.00
EDITORIAL NOROESTE, S.A. DE C.V.	696,000.00
EMPRESAS EL DEBATE, S.A. DE C.V.	1,027,383.40
ESTRADA BOURGOIN GUSTAVO	90,000.00
EXCELENCIA EN PUBLICIDAD, S.A. DE C.V.	68,904.00
FONSECA GONZALEZ CELINA JANETH	46,400.00
FRANCO ZAZUETA RUBEN	12,312.00
FUENTES PERIODISTICAS UNIVERSALES Y DE CONTENIDOS, S.A. DE C.V.	34,800.00
GALICIA HERNANDEZ FABIAN OSWALDO	34,800.00
GAXIOLA ANGULO EDGAR	3,712.00
GOMEZ ARMENTA ARIANA GABRIELA	5,800.00
GRUPO CONSULTORES DE COMUNICACIÓN, S.A. DE C.V.	58,000.00
IBARRA MONTOYA BERTHA ALICIA	59,160.00
INDUSTRIA ESPECTACULAR DEL NOROESTE, S.A. DE C.V.	700,641.16
JJGC PUBLICIDAD, S.C.	53,940.00
JUAREZ SOLORZA JULIO CESAR	286,800.00

Anexo 2

DEMANDA CONTRA EL AYUNTAMIENTO DE GUASAVE POR COBRO INDEBIDO DE COPIAS CON INFORMACIÓN PÚBLICA

MUNICIPIO DE GUASAVE
AV. ADOLFO LÓPEZ MATEOS S/N, COL. DEL BOSQUE, GUASAVE, SIN.
R.F.C. MGU-170101-8L3
REGIMEN DE LAS PERSONAS MORALES CON FINES NO LUCRATIVOS

RECIBO OFICIAL
A 360961 360959
Diversos

CONTRIBUYENTE: SANCHEZ CASTILLO NORMA ALICIA
DOMICILIO: GUASAVE

FOLIO: 33805
FECHA: 12/08/2013
R.F.C.: SACN770411

CUENTA	CONCEPTO	IMPORTE
4143-04315-00001-00000	POR REPRODUCCION DE HOJA	713.62

(SETECIENTOS TRECE PESOS 62 / 100 M.N.)

TOTAL: \$713.62

62 IMPRESIONES(\$11.5 C/U) POR SOLICITUD DE INF. PUBLICA ANTES LA LEY DE ACCESO A LA INF. PUB. DEL EDO DE SINALOA CON FOLIO 00121713

07DADF89-2C11-48E2-9796-5BB760CFE989% Caja 02 De Pal 01%blanca

TESORERÍA MUNICIPAL - DIRECCIÓN DE INGRESOS

TESORERÍA
CAJA No. 2
12 AGO 2013
PAGADO
INGRESOS

RECIBO DE PAGO

07DADF89-2C11-48E2-9796-5BB760CFE989% Caja 02 De Pal 01%blanca

07DADF89-2C11-48E2-9796-5BB760CFE989% Caja 02 De Pal 01%blanca

Recibo de pago que muestra que cada copia se cobró en 11.5 pesos.

Por lo anterior, con fundamento en lo establecido en el artículo 80 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, esta Sala Regional se declara incompetente para conocer del presente asunto por cuestión de territorio, y en consecuencia se **DECLINA** la competencia del presente asunto a la Sala Regional Zona Centro de este Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con sede en la ciudad de Culiacán, Sinaloa; debiendo remitir los autos originales del expediente en que se actúa dejando en su lugar copia certificada del mismo para constancia, así como las copias de traslado”.

Resolución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Anexo 3

CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE CHÁVEZ RADIOCAST Y EL GOBIERNO DE CHOIX



Fecha:

ORDEN No. **LM N° 0654**

RADIOCAST LOS MOCHIS

25 DE ENER. DE 2011

Cliente No.

Cliente: H. AYUNTAMIENTO DE CHOIX

R.F.C.

Dirección: CALLE 12, SIN

Ciudad: CHOIX SONORA

C.P.

Tel: 6-00-43 Ext 2212

Por Orden de:

Negocio: MUNICIPAL DE CHOIX

IVAN RAVAG

Agente: DIRECTO

Presentar Factura con:

Día de Revisión:

Día de Pago:

Valor de la Orden: \$293,760.00 MAS IVA.

Giro del Producto:

Paquete: CONVENIO ANUAL

VERSIÓN CUBIERTA DE BULETINES

Duración del spot:

DÍAS: ☒ Lunes ☒ Martes ☒ Miércoles ☐ Jueves ☐ Viernes ☐ Sábado ☐ Domingo

PAUTAS DE TRANSMISIÓN

ESTACIÓN	SERV.	F/INICIO	F/FIN	HR / INI	HR / FIN	CANT.	FACT.	PRECIO	T.SERV.	T.FACT.	IMPORTE
KSTNT	ME.	01-01-11	31-12-11	6.30	21.00			8,160.00	36	36	293,760.00
Enero ✓		Mayo ✓		Oct ✓		Julio ✓					
Febrero ✓		Junio ✓		Nov ✓		Ago ✓					
Marzo ✓		Julio ✓		Dic ✓		Sept ✓					
Abril ✓		Ago ✓		ENE (12) ✓		Oct ✓					
FACTURA MENSUAL		\$8,160.00 MAS IVA.		Marzo ✓		Feb ✓					
				Abril ✓							

OBSERVACIONES

CUBIERTA DE BULETINES Y LAMADAS AL AIRE EN TIKES Y NOTICIAS
ALTAV. Z Y GUARDIANES DE LA NOCHE

DEBEMOS Y PAGAREMOS INCONDICIONALMENTE A LA ORDEN DE GRUPO CHÁVEZ RADIOCAST, S.A. DE C.V. LA CANTIDAD DE \$293,760.00. (MAS IVA) VALOR DE LOS SERVICIOS RECIBIDOS A NUESTRA (MI ENTERA) SATISFACCIÓN, ESTE CONTRATO ES MERCANTIL Y ESTA REGIDO POR LA LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO EN SU ARTÍCULO 173 PARTE FINAL Y CORRELATIVOS POR NO SER PAGARE DOMICILIARIO, SI NO ES PAGADO AL VENCIMIENTO CAUSARÁ INTERESES DEL PORCENTAJE MENSUAL.

NOTA: LAS CANCELACIONES DEBERÁN REALIZARSE POR ESCRITO CON 24 HORAS DE ANTICIPACIÓN.

LAS CUOTAS ANOTADAS EN ESTE CONTRATO PODRÁN SER MODIFICADAS PREVIO AVISO DE 30 DÍAS.

LOS HORARIOS ASIGNADOS PODRÁN VARIAR DE ACUERDO A LAS NECESIDADES DE LA EMPRESA.

ACEPTO LAS CONDICIONES DE LA PRESENTE ORDEN DE TRANSMISIÓN

DIRECTO

Nombre y Firma del Asesor Publicitario

IVAN RAVAG


Nombre y Firma del Cliente
(En representación de la empresa y por su propio derecho como obligado solidario)

IVAN EDUARDO GUINER

Nombre y Firma del Gerente de Ventas

Iniciativa Sinaloa A.C.

www.iniciativasinaloa.org.mx

 Iniciativa-Sinaloa

 @IniSinaloa

Junta Directiva

Norma Sánchez

José Alfredo Beltrán

Silber Meza

Francisco Cuamea

