

LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN VENTA

ACCESO A INFORMACIÓN Y CENSURA INDIRECTA EN PUBLICIDAD OFICIAL

ARTICLE 19

 **fundar**
Centro de Análisis e Investigación



LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN VENTA

ACCESO A INFORMACIÓN Y CENSURA INDIRECTA EN PUBLICIDAD OFICIAL

Proyecto coordinado por ARTICLE 19, Oficina para México y Centroamérica y Fundar Centro de Análisis e Investigación, A.C.

ARTICLE 19, Oficina para México y Centroamérica

Programa de Derecho a la Información

Ana Cristina Ruelas

Ricardo Luévano

Eunice Sánchez

David Mora Vera

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Transparencia y Rendición de Cuentas

Justine Dupuy

Paulina Castaño

Anaid García

Diego de la Mora

Iván Benumea Gómez

Agradecemos a Lourdes Morales, por la lectura a una versión preliminar de este Informe y por las precisas y acuciosas ideas que entregó en el prólogo del mismo. Agradecemos también al equipo de Plan Estratégico Juárez, a Ernesto Aroche, a Adrián López y a Norma Sánchez quienes brindaron su conocimiento y experiencia en cada uno de los casos de estudio locales. Finalmente, agradecemos el trabajo de Alfredo Méndez con las cifras del gasto del gobierno federal y de Cabra Estudio y Marco Partida en el diseño editorial del Informe.

La presente obra se respalda con una licencia de creative commons. Alentamos la reproducción de este material por cualquier medio, siempre que se respete el crédito de las organizaciones.



México, D.F.

Agosto de 2015

Contenido

Relación de tablas y gráficas	04
Prólogo	07
Introducción	09
Capítulo 1.	
Índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas durante 2013	13
1.1 Metodología	13
1.2 Resultados generales	16
1.3 Resultados comparados de las ediciones del índice en 2014, 2013, 2012 y 2011	20
1.4 Principales hallazgos del Índice	22
Capítulo 2. El gasto detallado en publicidad oficial en las entidades federativas.	25
2.1 Metodología del análisis	25
2.2 Análisis de los resultados	26
2.3 Comparación del gasto 2013 respecto a las ediciones anteriores del Índice	31
2.4 Distribución del gasto	35
2.5. Principales hallazgos en el ejercicio del gasto.	38
Capítulo 3. Impacto de las campañas de comunicación social.	41
Capítulo 4. Estudio de casos paradigmáticos. Opacidad, uso y efectos de la publicidad oficial a nivel municipal y estatal.	45
4.1 La publicidad oficial en el ámbito municipal	45
a. La opacidad y los manejos de la comunicación social en el Municipio Juárez, Chihuahua	45
4.2 La publicidad oficial en el ámbito estatal	48
a. La publicidad oficial en los informes del gobernador de Puebla	48
b. Publicidad oficial en Sinaloa: guante o martillo	53
Capítulo 5. El gasto en publicidad oficial del Gobierno Federal en 2014	61
5.1 Gastos preliminares frente a gastos definitivos	61
5.2 El gasto en 2014	63
a. Comparación del gasto anual preliminar y definitivo para 2013 y 2014	64
b. Distribución del gasto por tipo de medio en 2014	65
c. Distribución del gasto por conglomerado o proveedor	66
d. Distribución del gasto por dependencia gubernamental	70
Capítulo 6. Publicidad oficial y juicios de amparo	73
6.1 La ley que no ha sido. Un juicio de amparo en contra de la omisión de legislar el artículo 134 constitucional	73
6.2 La excepción de los informes de labores. Un juicio de amparo en contra de la propaganda de los informes de labores.	74
Conclusiones	77

Relación de tablas y gráficas

TABLAS

TABLA 1.1 ÍNDICE DE ACCESO AL GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2014

TABLA 1.2 ENTIDADES FEDERATIVAS DONDE SE INTERPUSIERON RECURSOS DE REVISIÓN

TABLA 1.3 RESULTADOS DE LOS ÍNDICES 2011, 2012, 2013 Y 2014

TABLA 2.1 PRESUPUESTO EJERCIDO EN 2010, 2011, 2012 Y 2013 EN PUBLICIDAD OFICIAL DE LAS 32 ENTIDADES FEDERATIVAS

TABLA 2.2 CRECIMIENTO DEL GASTO 2012-2013 EN 23 ENTIDADES FEDERATIVAS

TABLA 2.3 COMPORTAMIENTO HISTÓRICO DEL GASTO

TABLA 3.1 RESPUESTAS A SOLICITUD DE EVALUACIÓN DE CAMPAÑAS EN ENTIDADES FEDERATIVAS

TABLA 4.1 IMPACTOS EN RADIO Y TELEVISIÓN DEL TERCER INFORME DE GOBIERNO DE RAFAEL MORENO VALLE

TABLA 4.2 TRANSMISIONES DE SPOTS DEL TERCER INFORME DE GOBIERNO DE RAFAEL MORENO VALLE, DETECTADAS POR GA COMUNICACIÓN

TABLA 4.3 COMPARATIVO SPOTS RECONOCIDOS Y DETECTADOS POR MONITOREO CONTRATADO, DEL TERCER INFORME DE GOBIERNO DE RAFAEL MORENO VALLE

TABLA 4.4 INFORMACIÓN SOBRE CONTRATOS A MILENIO Y TELEFÓRMULA, PARA TRANSMISIÓN DEL TERCER INFORME DE GOBIERNO DE RAFAEL MORENO VALLE

TABLA 4.5 GASTO DIRECTO EN PUBLICIDAD OFICIAL EN 2012 Y 2013 DE 37 DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO DE SINALOA

TABLA 4.6 DEPENDENCIAS SINALOENSES QUE MÁS INCREMENTARON SU GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL, EN 2012 Y 2013

TABLA 4.7 GASTO REPORTADO VÍA INFOMEX VS. GASTO REPORTADO VÍA PORTAL DE TRANSPARENCIA DEL GOBIERNO DE SINALOA, SOBRE EL GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL PARA EL AÑO 2013

TABLA 4.8 GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL EN SINALOA POR TIPO DE MEDIO EN PESOS, 2012 Y 2013

TABLA 5.1 GASTO ACUMULADO MENSUAL EN PUBLICIDAD OFICIAL POR EL GOBIERNO FEDERAL DURANTE 2014

TABLA 5.2 DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL DEL GOBIERNO FEDERAL POR TIPO DE MEDIO EN 2014

TABLA 5.3 CONGLOMERADOS/PROVEEDORES CON MAYOR CONCENTRACIÓN DEL GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL DEL GOBIERNO FEDERAL EN 2014

TABLA 5.4 PROVEEDORES CON MAYOR CONCENTRACIÓN DEL GASTO FEDERAL EN TELEVISIÓN EN 2014

TABLA 5.5 PROVEEDORES CON MAYOR CONCENTRACIÓN DEL GASTO FEDERAL EN MEDIOS IMPRESOS EN 2014

TABLA 5.6 PROVEEDORES CON MAYOR CONCENTRACIÓN DEL GASTO FEDERAL EN RADIO EN 2014

TABLA 5.7 DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL DEL GOBIERNO FEDERAL, POR DEPENDENCIAS EN 2014

GRÁFICAS

GRÁFICA 1.1 RESULTADO DEL ÍNDICE 2014 DE ACCESO AL GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

GRÁFICA 1.2 COMPARATIVO HISTÓRICO DE RESULTADOS

GRÁFICA 2.1 PRESUPUESTO EJERCIDO EN PUBLICIDAD OFICIAL 2013

GRÁFICA 2.2 GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL POR HABITANTE 2013

GRÁFICA 2.3 COMPORTAMIENTO GASTO VS. PRESUPUESTO

GRÁFICA 2.4 PRESUPUESTO APROBADO Y EJERCIDO EN PUBLICIDAD OFICIAL EN 2013 POR ENTIDAD

GRÁFICA 2.5 PRESUPUESTO TOTAL APROBADO Y EJERCIDO EN 2013 EN 27 ENTIDADES FEDERATIVAS

GRÁFICA 2.6 EVOLUCIÓN DEL GASTO TOTAL EN PUBLICIDAD OFICIAL 2010 – 2013 EN 20 ENTIDADES

GRÁFICA 2.7 GASTO TOTAL EN PUBLICIDAD OFICIAL DE 2010 A 2013 EN 20 ENTIDADES FEDERATIVAS

GRÁFICA 2.8 DISTRIBUCIÓN DEL TOTAL EROGADO EN 2013

GRÁFICA 2.9 GASTO DESGLOSADO POR TIPO DE MEDIO EN 2013 EN 19 ENTIDADES

GRÁFICA 2.10 PARTICIPACIÓN POR TIPO DE MEDIO DE 2011 A 2013

GRÁFICA 2.11 DISTRIBUCIÓN DE PUBLICIDAD OFICIAL POR TIPO DE MEDIOS EN 19 ENTIDADES FEDERATIVAS

GRÁFICA 4.1 PRESUPUESTO APROBADO VERSUS EJERCIDO EN PUBLICIDAD OFICIAL DEL MUNICIPIO DE CIUDAD JUÁREZ

GRÁFICA 5.1 COMPARATIVO DEL PRESUPUESTO FEDERAL EN PUBLICIDAD OFICIAL EN 2013, ORIGINAL, MODIFICADO Y EJERCIDO (EN MILLONES DE PESOS)

GRÁFICA 5.2 COMPARATIVO GASTO FEDERAL EN PUBLICIDAD OFICIAL POR PRIMER AÑO DE CADA SEXENIO (EN MILLONES DE PESOS DE 2013)

GRÁFICA 5.3 GASTO ACUMULADO MENSUAL EN PUBLICIDAD OFICIAL POR EL GOBIERNO FEDERAL DURANTE 2014 (EN MILLONES DE PESOS)

GRÁFICA 5.4 COMPARATIVO GASTO ANUAL DEL GOBIERNO FEDERAL DEFINITIVO Y PRELIMINAR 2013, 2014 (EN MILLONES DE PESOS DE 2014)

GRÁFICA 5.5 DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE PUBLICIDAD OFICIAL DEL GOBIERNO FEDERAL POR TIPO DE MEDIO, COMPARATIVO 2013 Y 2014

GRÁFICA 5.6 DISTRIBUCIÓN DEL GASTO FEDERAL EN PUBLICIDAD OFICIAL, POR TIPO DE MEDIO Y PROVEEDOR EN 2014

GRÁFICA 5.7 DISTRIBUCIÓN DEL GASTO FEDERAL EN PUBLICIDAD OFICIAL, POR DEPENDENCIA EN 2014

Prólogo

Cada año, los gobiernos de las entidades federativas destinan carretonadas de dinero a la promoción de programas, acciones de gobierno y diversas campañas de comunicación cuyo monto, razón y destino es difícil conocer. Bajo el rubro de publicidad oficial, representantes políticos nos cuentan su historia: una historia cuidada, construida a base de datos y mensajes en donde lo decisivo es la imagen proyectada y el culto a la personalidad, no la utilidad pública de esta información. Los ejemplos abundan sin discriminación de partido o adscripción. Desde la mirada inexplicablemente risueña de Manuel Velasco, Gobernador de Chiapas, inundando muros y espectaculares de varias ciudades lejanas a la entidad sureña, hasta el mensaje del gobernador poblano Rafael Moreno Valle, reproducido en 23 entidades del país, encontramos una y otra vez, casos similares de narcisismo oficial cimentado en el aplauso al logro y la oda a la buena gestión.

Conocer detalles relevantes sobre la publicidad oficial, como pueden ser sus objetivos, el impacto, los montos desglosados o los medios que se utilizan para su difusión no es tarea fácil. Sin embargo, gracias a la labor y compromiso de un equipo de trabajo coordinado por ARTICLE 19 y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, el presente documento es un diagnóstico del terreno ganado con el ejercicio del derecho a saber, de pequeñas mejoras en la accesibilidad a la información presupuestaria en publicidad oficial pero también de los grandes obstáculos y pendientes en materia de vigilancia social del gasto en la materia. Al tratarse de la cuarta edición de la medición de este gasto en las entidades federativas, se pueden apreciar la persistencia de problemas previamente señalados, así como el surgimiento de nuevos desafíos.

El origen de la falta de rendición de cuentas en el manejo de la publicidad oficial es sin duda multifactorial. A nivel conceptual, la publicidad oficial debería ser un mecanismo de acercamiento entre ciudadanos y gobierno a través de la difusión paraestatal de información relevante y útil. Esto ayudaría al conocimiento, ponderación del desempeño de los gobiernos, retroalimentación ciudadana y autocontención como una forma de evitar los excesos, entre muchas otras cosas. Lo que vemos en cambio, es un mecanismo de promoción, diseñado a modo desde las direcciones de comunicación social de los distintos gobiernos, que funge a la vez como oficina de propaganda y control de la información que aparece en los medios de comunicación. La llamada "censura indirecta", es decir, la utilización de la publicidad oficial para premiar o castigar la fidelidad de columnistas y medios de comunicación afines al régimen atenta directamente contra la libertad de expresión y por ende, contra la esencia misma de la democracia.

Otro problema existe a nivel normativo. A pesar de los notables avances en materia de transparencia y acceso a la información, en particular los que se refieren específicamente a publicidad oficial contenidos en las obligaciones comunes de transparencia de la reciente Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (2015), la evidencia muestra que la cultura del secreto y la falta de contrapesos operan como incentivos para darle la vuelta a la ley y evitar que cierta información sea colocada en la vitrina pública. Existen diversas iniciativas orientadas a regular el uso y destino de la publicidad oficial, sin embargo, cualquier cambio normativo resulta limitado si no se logran sumar voluntades para generar mecanismos estables de vigilancia.

En este escenario, los medios de comunicación públicos y privados no pueden ser actores ausentes de este debate. Hoy en día, la prensa escrita y electrónica en sus diversas variantes, libra una difícil batalla por la audiencia a partir de las reglas emanadas de los poderes visibles e invisibles, descritos por Norberto Bobbio. A la débil autonomía financiera con la que cuentan varios medios de comunicación, principalmente en las entidades federativas, se suma la

pérdida de suscriptores, la creciente competencia, el uso de nuevas tecnologías y las constantes presiones políticas que minan la credibilidad y el interés ciudadano por los medios. La lógica del poder invisible en la que se mueve el crimen organizado, ha hecho de México uno de los países más peligrosos del mundo para ejercer el periodismo: las amenazas, los secuestros y los asesinatos a periodistas son crímenes la mayoría de las veces impunes que han mostrado autoridades omisas, corruptas o inefficientes, lo cual desincentiva la crítica y pluralidad.¹

A pesar de todos estos desafíos, este documento, elaborado en su mayoría a través de solicitudes de acceso a la información y documentación de casos concretos, permite hacer comparaciones entre entidades para detectar problemáticas concretas, oportunidades de mejora y buenas prácticas, de las cuales menciono algunas. Por ejemplo, en los últimos cuatro años, once entidades han registrado avances en el acceso a información relacionada con el presupuesto y ejercicio del gasto en publicidad oficial. Esto indica que la mayoría de los gobiernos estatales reportan ya sus gastos en publicidad oficial aunque aún es imposible conocer, con nivel de detalle, el destino del 39% del gasto erogado. A lo largo del 2013, la mayoría de las entidades de la República –a excepción de Guerrero, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz– reportaron gastos en publicidad oficial. El monto total fue de 5 mil 639 millones de pesos, gasto que si se compara con el último índice, tendió a disminuir.

La mayoría de estos gastos no obedecen a una planeación, ni cuentan con mecanismos de control adecuados ya que los sobreejercicios son una constante: más de la mitad de las entidades del país gastan hasta siete veces más de lo presupuestado sin que haya posibilidad de corrección y sin que se brinden explicaciones de ello a la ciudadanía. De igual forma, aunque hay entidades que han tratado de medir el impacto de sus campañas y sus acciones de comunicación oficial, no existen indicadores ni metodologías claras o adecuadas que permitan evaluar si se cumplen o no con los objetivos deseados y con los principios de eficacia, eficiencia y economía en el ejercicio del gasto.

Frente a los avances en transparencia, preocupan las reservas de información injustificadas y obstáculos en la entrega y calidad de la información solicitada. En varios casos no se cumplen con los criterios de oportunidad, veracidad, claridad y coherencia, situación que en las entidades señaladas en este índice podría repetirse en otras áreas.

El estudio de un caso municipal, de los tres locales registrados en este trabajo, es un ejemplo de los enormes retos que tendrán que enfrentar los gobiernos locales para cumplir con sus nuevas obligaciones de transparencia y la necesidad de diseñar políticas públicas que modifiquen comportamientos, eliminen inercias y generen rutinas de registro de información y accesibilidad.

Finalmente, resulta interesante detectar el cambio de comportamiento entre el gasto en publicidad oficial en tiempos electorales y no electorales. La agenda pendiente debe de involucrar también a las autoridades electorales incapaces todavía de corregir de manera oportuna y eficiente comportamientos sistemáticamente inequitativos y contrarios a la ley. Mientras los partidos políticos no tengan que pagar un costo significativo –más allá de las multas pecuniarias– los excesos y el abuso seguirán siendo la constante de las campañas electorales.

El diseño de mecanismos que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas del gasto en publicidad oficial siguen siendo una promesa incumplida del Presidente Enrique Peña Nieto y un pendiente en todo el país. He aquí una agenda de trabajo para reconstruir la confianza y generar las condiciones de debate público, pluralidad y apertura que requiere cualquier gobierno que aspire a ser democrático.

Lourdes Morales

12 de agosto de 2015

¹ En su informe anual de 2015, "Estado de Censura", la organización ARTICLE 19 documentó que cada 26 horas se agrede a un periodista en México. La mayoría de estas agresiones provienen de funcionarios públicos. En los últimos 15 años, 88 periodistas han sido asesinados.

Introducción

En 2013, el gobierno federal y 27 entidades federativas gastaron más de 13 mil 640 millones de pesos en la difusión de sus políticas, programas y servicios; pero también en elogios mediáticos a sus logros e imágenes². En materia de publicidad oficial, el principio de *economía* que enmarca la Constitución para el uso de los recursos públicos es notorio por su ausencia.

La publicidad oficial es el medio con el que cuenta un Estado para informar sobre "políticas, programas, servicios e iniciativas gubernamentales; promover el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de la ciudadanía; estimular la participación de la sociedad civil en la vida pública"³ y, en general, informar sobre cualquier hecho que sea de relevancia pública". El gasto que hagan las entidades estatales en ésta debe guiarse por los principios constitucionales y legales que rigen el uso de recursos públicos.

No obstante, cuando se ejerce lejos de estos principios, siguiendo criterios subjetivos, arbitrarios y opacos, o cuando el gasto responde a la posición editorial del medio y busca condicionar la situación del mismo, la publicidad oficial disfraza violaciones a la libertad de expresión y los derechos de las audiencias.

Lejos de informar a la sociedad, la publicidad oficial puede servir como una herramienta de censura indirecta o sutil (soft censorship en inglés), que favorece o castiga a los medios según sus líneas editoriales, la información que transmiten, y las opiniones que estos construyen y difunden. Así, la publicidad oficial viciada tiene el potencial de afectar de forma clara y directa los derechos humanos a la libertad de expresión y acceso a la información; además de lesionar seriamente la construcción y consolidación de una sociedad democrática, crítica y plural, procesos en los que sigue inmersa la sociedad mexicana.

Los excesos en publicidad oficial y los usos viciados de ésta, recopilados algunos en el presente Informe, hacen prioritaria una regulación específica. Aun así, sólo se ha quedado en una promesa de gobierno no cumplida. Hace tres años, tras la elección presidencial, Enrique Peña Nieto lo asumió como un compromiso. Paralelamente, en los congresos estatales y federal se han introducido múltiples iniciativas de leyes en la materia y, por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha ingresado en la arena el debate señalando la necesidad. Sin embargo, esta aparente preeminencia en la agenda pública de México no se ha capitalizado en acciones concretas del (los) Ejecutivo(s), en discusiones legislativas a fondo –bien sea en la Federación o las entidades–, ni en sentencias progresivas que se traduzcan en cambios sustantivos.

En general, no existe, ni en la Federación ni en las entidades, la intención o la voluntad política suficiente para que el tema se convierta en una prioridad para los legislativos. Desde 2010, ARTICLE 19 y Fundar han constatado que los actores que pueden impulsar esta política pública convienen en su ausencia. Preservar el statu quo permite control sobre las líneas editoriales de los medios, lo que es más rentable políticamente que avanzar hacia la construcción de un entorno que favorezca el libre flujo de información.

² Nos referimos a 2013, en tanto no se cuenta con las cifras de las entidades federativas de 2014. Para saber las fuentes y la forma en cómo se llegó a este número, véanse los Capítulos 2 y 5. Cifra en precios constantes de 2015.

³ Asociación por los Derechos Civiles, Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial, Buenos Aires, Argentina, 2006. Disponible en línea: <http://www.artigo19.org/site/documentos/PrincipiosregulacionpublicidadADC.pdf>

A medio camino de la actual administración federal, por ejemplo, no sólo no se ha cumplido con el compromiso asumido públicamente por el Presidente, relacionado con crear una instancia ciudadana y autónoma que supervise la contratación de medios de comunicación con fines publicitarios en todos los niveles de gobierno, sino que el mismo se olvidó por completo en intervenciones, discursos y apariciones públicas. Ciento es que en 2012, en el diario Reforma, el entonces presidente electo esbozó ésta dentro de las líneas prioritarias que seguiría en su administración, las que guiarían “El comienzo del cambio”. Todo indica que en lo que respecta a la publicidad oficial, el Presidente olvidó comenzar el cambio.

Por otra parte, desde 2012, en el Congreso de la Unión se han introducido seis iniciativas de ley por las principales fuerzas partidistas, que buscaban establecer formas, límites y procedimientos transparentes para la asignación, producción, contratación y control de la publicidad oficial. A pesar de la obligación constitucional de regular el tema, ninguna ha superado la discusión en comisiones y todas han caído en la parálisis que rodea el asunto.

En las entidades federativas, es valioso el proceso del Congreso de Baja California, que actualmente discute la aprobación de una ley derivada de una iniciativa ciudadana respaldada con 690 firmas; así como una presentada, posteriormente, por diputados locales de diversas fuerzas políticas. No obstante, hasta la fecha en que se redacta el Informe, el Gobierno del Estado se ha opuesto a su aprobación. En este aspecto, la resistencia estatal es común. Por ejemplo, en junio de 2014, el Gobernador de Oaxaca se comprometió públicamente a transparentar los gastos en medios a través de una plataforma; sin embargo, hasta la fecha, no ha cumplido su promesa. El año pasado, por otra parte, el Gobernador de Coahuila firmó un convenio con Fundar en el cual se comprometió a implementar una plataforma de transparencia en la materia. Si bien desde marzo del 2015 el gobierno estatal lanzó un sitio en internet, la información de esta página es bastante escueta.

En un marco legislativo más amplio, existen, por supuesto, valiosos esfuerzos y meritorios avances en el panorama de la transparencia. La Ley General de Transparencia y Acceso a la información que se aprobó en mayo de este año establece en el apartado XXIII del artículo 70 la obligación común a todos los sujetos obligados de difundir y actualizar los gastos en comunicación social y publicidad oficial, desglosados por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña⁴.

A pesar de esto, la materia poco ha cambiado: México aún carece de un marco regulatorio de publicidad oficial que impida su uso indiscriminado, arbitrario y opaco a través de criterios, objetivos y transparentes.

En este escenario se enmarca el Informe que el lector tiene en sus manos, producto de una investigación realizada durante cerca de un año. Con este documento, ARTICLE 19 y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, por cuarta ocasión, elaboran una detallada radiografía del acceso a la información relacionada con el gasto en publicidad oficial de las 32 entidades federativas en 2013. Además, esta edición cuenta con un análisis del gasto del gobierno federal en 2014, así como la valiosa colaboración de varios expertos que describen la realidad local en Puebla, Sonora y Ciudad Juárez. Estas colaboraciones aportan testimonios útiles para entender los usos (y abusos) de la publicidad oficial a nivel estatal y municipal. Con base en estas perspectivas, el informe pretende ofrecer al lector una mirada plural y diversa del uso de la publicidad oficial en el país, abordando tanto la opacidad que le rodea, la efectividad del gasto, como algunos efectos del mismo sobre la libertad de expresión y el derecho a la información de los medios y la sociedad.

El presente informe está dividido en seis capítulos. El primero de estos corresponde a la cuarta y última edición del Índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas. Al ser el cuarto año consecutivo que

⁴ La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se encuentra disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fec_ha=04/05/2015

se realiza este ejercicio y con base en la misma metodología, se posibilita el comparativo entre los diferentes años. El objetivo fundamental del índice es verificar que los recursos asignados a publicidad oficial por los gobiernos de las entidades federativas se ejercen con apego al principio constitucional de transparencia, que debe regir el uso de recursos públicos.

En efecto, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que

Los recursos económicos de que dispongan la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administraran con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Con relación a esto, es importante señalar que el Índice no mide la eficiencia, eficacia, economía y honradez del ejercicio de los recursos. Este ejercicio sí evalúa, a partir de la información oficial que entregaron las entidades federativas como respuesta a más de 90 solicitudes de información pública, el nivel de acceso al gasto en publicidad oficial.

A pesar de las cuatro versiones consecutivas del índice que ha evaluado el gasto de los años 2010, 2011, 2012 y 2013, aún persisten notorios problemas en el acceso a la información. La negativa de acceso, la confusión en las respuestas, la ausencia de registros fidedignos o la dispersión del gasto, continúan siendo razones en un número significativo de entidades que avalan la opacidad. Además, es preocupante que las autoridades aún no logren respuestas satisfactorias que cumplan los principios de acceso, entre otros, la máxima publicidad prevista constitucionalmente desde 2007, así como la sencillez y rapidez del proceso. Los poderes ejecutivos estatales están de cara a un ejercicio al que se han enfrentado en tres ocasiones anteriores y los avances son decepcionantes.

El segundo capítulo es un análisis de las cifras y montos reportados por las entidades. En relación con el nivel de detalle en que las entidades reportaron sus gastos en publicidad oficial, se elaboran análisis del comportamiento, que incluye contraste con los montos asignados presupuestalmente, la división del gasto por tipo de medio, y la evolución histórica del gasto.

El tercer capítulo está destinado a evaluar el apego del gasto al principio constitucional de efectividad. En éste se recopilan los resultados de solicitudes de información pública que se realizaron en relación con las formas y los resultados de las evaluaciones de impacto de las campañas de publicidad que emprenden las entidades federativas.

Además del ejercicio de acceso en las entidades, la cuarta edición del Informe incluye otros ejercicios de análisis que tuvieron como objetivo aproximar un estudio más integral sobre la publicidad oficial en el país. En este sentido, el cuarto capítulo presenta tres casos de estudio: dos a nivel estatal, Puebla y Sinaloa, y uno municipal en Ciudad Juárez, todos elaborados por voces críticas al uso de la publicidad oficial –dos periodistas en Puebla y Sinaloa y una organización civil en Ciudad Juárez–. Estas perspectivas compartidas por actores locales no tienen la pretensión de ser una muestra representativa de la situación general, no obstante aportan una narrativa más descriptiva y testimonial sobre la opacidad, el uso discrecional y los efectos de la publicidad oficial.

En el primero de estos casos, la organización Plan Estratégico de Juárez retrata el nivel de opacidad en los gastos de publicidad del gobierno municipal de Ciudad Juárez, Chihuahua. En 2014, el gobierno ejerció más de 120 millones de pesos en publicitarse. Dentro de los proveedores que eligió para tal efecto, contrató sitios de internet que no existen, en los cuales se erogaron más de 600 mil pesos. Persiguiendo los montos empleados en 2015, el Plan se encontró con la reserva de la información relacionada con las adjudicaciones directas por parte del gobierno municipal.

En lo que respecta a los casos estatales, el periodista Ernesto Aroche narra la práctica de Rafael Moreno Valle, Gobernador del Estado de Puebla, de difundir los informes de gobierno más allá de las fronteras del Estado. En 2012 y 2014, escudado en la excepción legal para este tipo de informes, el poblano difundió su imagen a través de televisión, cine y radio, con campañas que llevaron su figura fuera del territorio poblano e incluso superaron el periodo legal permitido. Todo esto, remarca Aroche, precedido por la inacción de las autoridades para imponer sanciones.

En el último caso de estudio, Adrián López, director del Periódico Noroeste, comparte los principales hallazgos de un análisis sobre los gastos en publicidad oficial del gobierno de Sinaloa en 2012 y 2013, con base en 60 solicitudes de información realizadas a 37 dependencias de la entidad. Este trabajo permite comprobar un gasto en publicidad oficial que alcanza 47.6 millones de pesos en 2013, cifra que contrasta mucho con los 14.7 millones de pesos que se reportaron en la edición anterior del índice de acceso, que equivalen solamente a una tercera parte. Este ejercicio ilustra también la dificultad de contar con fuentes confiables de información para este rubro.

Explorados estos tres casos paradigmáticos, en sus respectivas dimensiones y matices, el informe da paso al capítulo cinco, con el gasto en publicidad oficial de la administración pública federal en 2014. En este capítulo, usando la información difundida a través de la plataforma Comsoc (que registra el gasto de las partidas relacionadas con comunicación social), se desglosan las cifras definitivas de los miles de millones de pesos erogados por el gobierno federal durante ese año. El informe llama la atención sobre la distribución de estos recursos por tipo de medio, por entidad del gobierno y por proveedor contratado. En relación con este último rubro, es de notar el abrumador nivel de concentración en un grupo muy reducido de empresas mediáticas, que fueron el destino de una parte significativa de todo el dinero erogado en este concepto.

El capítulo seis comparte detalles sobre dos juicios de amparo que se presentaron el año pasado. El primer amparo se interpuso en contra de la omisión legislativa de crear un marco regulatorio que promueva un uso racional y transparente de la publicidad oficial. El segundo amparo se interpuso en contra de la posibilidad de hacer promoción personalizada en el marco de la publicidad de los informes anuales de labores.

Finalmente, el Informe recoge las conclusiones y recomendaciones que ARTICLE 19 y Fundar esbozan, todas destinadas a acercar el gasto de publicidad oficial de los gobiernos locales, estatales y el federal, a los principios constitucionales que deben regir el mismo.

ARTICLE 19 y Fundar, Centro de Análisis e Investigación presentan este informe como un ejercicio de control ciudadano y una clara demanda de rendición de cuentas por la opacidad, arbitrariedad y derroche indiscriminado con los que los gobiernos ejercen miles de millones de pesos anualmente en publicidad oficial.

Capítulo 1.

Índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas durante 2013

En 2011, ARTICLE 19 y Fundar presentaron la primera edición del Índice de acceso al gasto en las entidades federativas. Buscando dibujar una visión panorámica e integral de cuánto y cómo gastan las entidades sus recursos en publicidad oficial, las conclusiones a las que se llegaron distaron de este objetivo. La escasez de información pública y la poca rendición de cuentas no permitían llevar a cabo un análisis detallado. Como prueba de la ausencia de información pública, los resultados de las diferentes ediciones del índice documentan la permanencia de la opacidad.

Respecto a las actitudes de gasto en publicidad oficial de 2005 a 2010, las dos terceras partes de las entidades federativas (22) no entregaron información o contestaron de manera incompleta las solicitudes hechas y sólo 10 proporcionaron la información desglosada, como fue requerida. Para 2011 la historia fue similar: más de la mitad de las entidades federativas no entregaron información alguna o la poca que se entregó no reviste carácter sustancial; y tan sólo dos entidades federativas hicieron pública información completa y relevante.

Para el tercer año, los cambios fueron limitados. Si bien 14 entidades mejoraron su puntuación, pocas lo hicieron notablemente –tan sólo cuatro–, 15 estados no mostraron mejoría alguna y tres empeoraron. A pesar de ciertas mejoras en los tres años que se analizaron, no se vio cumplida la expectativa de lograr mejores respuestas y mayor transparencia en el ejercicio de los recursos destinados a publicidad oficial por parte de las autoridades de las entidades.

En la edición que el lector tiene en manos, la cuarta del Índice, se analizó la información aportada respecto al gasto durante 2013.

1.1 Metodología

Las solicitudes de información

Para la construcción del Índice, se realizaron dos solicitudes de información a cada una de las 32 entidades federativas⁵. La formulación, ingreso de las preguntas, la recopilación y sistematización de las respuestas se llevó a cabo de junio de 2014 a febrero de 2015.

La información solicitada consistió en:

1. Los documentos que contengan el presupuesto aprobado y ejercido total para el pago de publicidad oficial del 01 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2013.

⁵ Algunas entidades federativas aún no cuentan con el Sistema Infomex pero sí han desarrollado su propio sistema online de solicitudes: Baja California Sur, Tamaulipas, Michoacán, Estado de México, Oaxaca y Yucatán se encuentran en proceso de integración al Sistema Infomex. Sin embargo, en todas las entidades existen sistemas o posibilidades alternativas para presentar solicitudes de forma remota.

- Los documentos que contengan el detalle del gasto en publicidad oficial desglosado por tipo de medios (radio, televisión, internet, prensa, etc.), 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 2013 al 31 de diciembre de 2013.

Consideraciones conceptuales

¿Qué entendemos por publicidad oficial?

El concepto de publicidad oficial suele confundirse –funcionarios y ciudadanos– con el de presupuesto de comunicación o el presupuesto de las coordinaciones de comunicación social. Sin embargo, los gastos en publicidad oficial se refieren a los recursos ejercidos para la producción y compra de espacios en los diferentes tipos de medios de comunicación, mientras que los presupuestos de coordinación social integran también los gastos corrientes como los salarios de los funcionarios que trabajan en las dependencias, los servicios generales, entre otros. Para efectos del Índice, se debe aclarar que no se penalizó esta confusión. Si bien se solicitó el gasto en publicidad oficial, no se dejaron de considerar las respuestas relativas al monto de comunicación social (es decir, aquel que incluye todos los demás gastos de esa dependencia dentro del gobierno)⁶.

¿De qué órganos se solicitó la información?

En la mayoría de las entidades federativas el gasto en publicidad oficial está centralizado en la dirección o coordinación de comunicación social. Sin embargo, en algunos estados éste se encuentra difuso o bajo el control de diversas dependencias. Esto en sí mismo es un gran inconveniente para la transparencia y la rendición de cuentas, pues dentro de otras razones, supone distintos lineamientos y criterios para el gasto, múltiples contrataciones para un solo servicio, sería dificultad para la planeación del gasto, e impide el rastreo eficiente del total de recursos ejercidos.

Dados los limitados recursos técnicos de este ejercicio, que impiden realizar solicitudes a todas las secretarías de cada una de las 32 entidades federativas, se buscó a la oficina que centraliza el gasto o aquella que suponemos lo hace.⁷ Cuando la respuesta corresponde al gasto en publicidad oficial de una sola Secretaría, porque no está centralizado el ejercicio de los recursos, no se desechó la respuesta.

¿Qué medidas se tomaron frente a la negativa de las entidades federativas?

Para la evaluación del Índice se utilizó la primera respuesta de la autoridad a las solicitudes de información. Sin embargo, con el fin de hacer un análisis exhaustivo del gasto y tener información suficiente para compararlo entre las distintas entidades, se recurrieron infructuosamente respuestas en cinco entidades (Aguascalientes, Chiapas, Hidalgo, Nuevo León y Quintana Roo), donde la autoridad negó el acceso a la información bien sea porque omitió responder la solicitud, clasificó ésta, la declaró como inexistente o manifestó su incompetencia. En total se interpusieron siete recursos de revisión en cinco estados.

Aunque el índice no toma en cuenta el resultado de los recursos de revisión, se presenta esta información en el apartado “Recursos de revisión”, con lo que se puede analizar su eficacia como herramienta para acceder a la información.

⁶ Este criterio ha sido retomado de los ejercicios anteriores.

⁷ La suposición se da en tanto no existe un marco normativo específico que dé cuenta de la entidad gubernamental encargada de ejercer el gasto. En la segunda edición del índice, llamada “El Costo de la Legitimidad. El Uso de la Publicidad Oficial en las entidades federativas” se advirtió sobre la existencia de reglas de asignación del gasto en cuatro estados de los 25 que contestaron (Chihuahua, Oaxaca, Sinaloa y Veracruz).

¿Cómo las entidades federativas tienen que reportar las campañas o conceptos?

Para la evaluación del índice, se requirió el acceso al desglose por campaña o concepto de los gastos realizados en publicidad oficial. Hasta la fecha, se había evaluado de manera positiva la entrega de un listado de campañas o de concepto, aunque no estuviesen relacionadas con los gastos que suponen. Tomando en cuenta que este Índice es la cuarta edición y que los estados siguen teniendo una práctica muy deficiente en cuanto a compartir el objeto del gasto, modificamos la evaluación de este criterio. Cuando los estados sólo entregan un listado de campaña o concepto que no está vinculado con ningún recurso, se evalúo de manera negativa. Esta modificación encuentra su fundamento legal en la futura aplicación de la nueva Ley General de Transparencia. En menos de un año, como lo establece el artículo 70 apartado XXIII, todos los sujetos obligados tendrán que reportar los recursos ejercidos en publicidad oficial con el detalle de las campañas o el concepto.

Criterios de evaluación

Como se detalló en la Introducción, el Índice mide las condiciones de acceso a la información (transparencia) con las que se ejecuta el gasto en publicidad oficial. Para este efecto, se diseñaron cinco variables que permiten evaluar la calidad de las primeras respuestas por cada entidad, comparar los resultados entre entidades federativas y, debido a la constancia del mismo respecto a ediciones anteriores, facilita describir las diferencias temporales, avances o retrocesos, generales para cada entidad.

Para simplificar la lectura de los resultados, el cumplimiento de los criterios se expresa en estrellas por entidad. Así, si el estado entrega la información de forma completa y ordenada obtendrá cinco estrellas. Siguiendo esta escala, se evalúa la calidad de las respuestas de cada entidad federativa tomando en cuenta la accesibilidad, la exhaustividad y el desglose de la información.

Las variables, los criterios y la evaluación se detallan a continuación.

VARIABLE	CRITERIO	EVALUACIÓN
El acceso al presupuesto aprobado para publicidad oficial en 2013.	Se entregó el documento que contiene la información sobre el presupuesto aprobado para la Coordinación de Comunicación Social (presupuesto de egresos) o el monto destinado a la partida presupuestaria de publicidad oficial.	1 Estrella
El acceso al presupuesto ejercido en publicidad oficial durante 2013.	Se entregó el documento que contiene información sobre el presupuesto general ejercido en publicidad oficial durante el 2013 o bien el presupuesto ejercido por la Coordinación de Comunicación Social de la entidad.	1 Estrella
El acceso a los montos destinados a cada tipo de medio de comunicación (prensa escrita, radio, televisión, internet y otros) en 2013.	Se entregan los montos destinados a cada tipo de medio de comunicación. Así para cada monto se debe especificar si se trata de radio, televisión, prensa escrita, Internet u otros medios.	1 Estrella
El acceso a los montos destinados por nombre de proveedor.	Se entregan los montos destinados a cada una de las personas físicas o morales que prestaron servicios de publicidad oficial.	1 Estrella
El acceso a los montos destinados a cada concepto o campaña de comunicación durante 2013.	Se entregaron los montos destinados por concepto o campaña. Si obtuvimos la información desglosada de esta manera para la totalidad de los pagos o solo una parte, el criterio se tiene por cumplido. El criterio exige detalles particulares, por tal razón, en el caso de las campañas, si solo se entregó una lista sin relacionarlo con el gasto, no se tiene por satisfecho.	1 Estrella
CALIFICACIÓN:		5 ESTRELLAS

Una respuesta satisfactoria permite contestar lógicamente las siguientes preguntas:

¿Cuándo? Año del pago (y el mes en ciertos casos).

¿Cuánto? Monto destinado a publicidad oficial.

¿En qué medio? Distribución del gasto en los distintos medios de comunicación.

¿A quién? Proveedores y responsables de publicar la campaña o la comunicación correspondiente (medios y razón social) que reciben el presupuesto de publicidad oficial.

¿En qué? y ¿Para qué? Destino y uso que se dio al presupuesto (el concepto y las campañas).

Una vez determinado el nivel de respuesta de cada entidad, buscando una lectura integral y dinámica de los resultados, se agruparon las entidades federativas en cuatro categorías:

- **Sin estrellas: No se entregó ningún tipo de información.**
- **De 1 a 2 estrellas. Se entregó información limitada.** En la mayoría de los casos, las entidades federativas que pertenecen a esta categoría entregaron los presupuestos aprobados y ejercidos para 2013 sin ningún tipo de desglose.
- **De 3 a 4 estrellas. La información que se entregó es aceptable.** Además de entregar los presupuestos, las entidades federativas que pertenecen a esta categoría desagregaron la información en un nivel aceptable.
- **5 estrellas. Se entregó la información con un nivel muy alto de desagregación.** Estas entidades destacan por sus buenas prácticas en materia de acceso al gasto en publicidad oficial.

1.2 Resultados generales

La siguiente tabla muestra la calificación que recibió cada una de las entidades federativas con relación a las variables descritas en la metodología de la investigación.

TABLA 1.1 ÍNDICE DE ACCESO AL GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2014

Entidad Federativa	Presupuesto aprobado para 2013	Presupuesto ejercido para 2013	Por tipo de medio	Por proveedor	Campaña o Concepto	Total
Aguascalientes	1	1	0	0	0	2
Baja California	1	1	0	1	0	3
Baja California Sur	1	1	1	0	0	3
Campeche	1	1	0	1	0	3
Chiapas	1	1	0	0	0	2
Chihuahua	1	1	0	0	0	2
Coahuila	1	1	1	0	0	3
Colima	1	1	1	1	0	4
Distrito Federal	1	1	1	1	1	5
Durango	1	1	0	1	0	3
Estado de México	1	1	0	1	0	3
Guanajuato	1	1	1	1	1	5
Guerrero	0	0	0	0	0	0
Hidalgo	1	1	0	0	0	2
Jalisco	1	1	0	0	0	2

Entidad Federativa	Presupuesto aprobado para 2013	Presupuesto ejercido para 2013	Por tipo de medio	Por proveedor	Campaña o Concepto	Total
Michoacán	1	0	0	0	0	1
Morelos	1	1	1	1	0	4
Nayarit	1	1	0	0	0	2
Nuevo León	1	1	0	0	0	2
Oaxaca	1	1	1	1	0	4
Puebla	1	1	0	1	0	3
Querétaro	1	0	0	0	0	1
Quintana Roo	0	0	0	0	0	0
San Luis Potosí	1	1	1	1	1	5
Sinaloa	1	0	1	1	0	3
Sonora	1	1	0	1	0	3
Tabasco	1	1	0	1	0	3
Tamaulipas	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	1	0	1	1	0	3
Veracruz	1	0	0	0	0	1
Yucatán	1	1	0	0	0	2
Zacatecas	1	1	1	1	0	4

Fuente: elaboración propia a partir de solicitudes de acceso a información

Los resultados que se desprenden de la medición son:

- **Tres entidades obtuvieron cero estrellas.** Esta categoría se disminuyó respecto al Índice anterior, en el cual seis entidades obtuvieron cero estrellas. Los motivos por los que las entidades no entregan la información solicitada incluyen reservas de información, consulta in situ de la información requerida, manifestación de incompetencia para contar con ésta o envío de documentos que no contienen la información solicitada. La persistente opacidad en el gasto de Guerrero y Tamaulipas les ha hecho merecedores de este lugar en las cuatro ediciones del Índice.
- **Once entidades obtuvieron entre 1 y 2 estrellas.** En la presente edición del Índice se incrementó levemente el número de entidades con esta calificación. Dentro de las entidades así calificadas, están las que entregaron el presupuesto aprobado y/o ejercido, pero no la información sobre el desglose de gasto en publicidad oficial. Las prácticas recurrentes de estas entidades fueron la declaración de inexistencia del detalle del gasto, la reserva de información, la omisión de respuesta o la entrega de información que no correspondía a lo solicitado.
- **Quince entidades obtuvieron entre 3 y 4 estrellas.** Este número incrementó respecto del Índice 2013. Esta categoría implica que la entidad federativa entregó la información solicitada con algún nivel de desagregación (por tipo de medios, proveedores o campañas) aunque todavía incompleto.
- **Tres entidades obtuvieron 5 estrellas.** Este número se mantuvo respecto al Índice anterior, en el cual el número de entidades que obtuvieron cinco estrellas fueron tres (San Luis Potosí, Sonora y Yucatán). Para esta edición, el Distrito Federal, Guanajuato y San Luis Potosí entregaron toda la información solicitada en su primera respuesta, es decir, el presupuesto aprobado, el presupuesto ejercido y el desglose del gasto en publicidad oficial por tipo de medios, proveedores, concepto y/o campaña. Debemos resaltar el caso de San Luis Potosí, que en dos ocasiones consecutivas (2013 y este Índice) ha obtenido cinco estrellas.

**GRÁFICA 1.1 RESULTADO DEL ÍNDICE 2014 DE ACCESO AL GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL
EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**



Fuente: elaboración propia a partir de solicitudes de acceso a información

Recursos de revisión

El recurso de revisión es un instrumento con el que cuentan los solicitantes para impugnar la negativa de acceso a la información, bien sea por la inexistencia de los documentos solicitados, la reserva de los mismos, la manifestación de incompetencia, información incompleta o que ésta no corresponda a la información requerida. Sin embargo, la presentación de recursos de revisión dilata el acceso a la información que constitucionalmente es pública y que debe encontrarse disponible en los medios electrónicos con los que cuente el sujeto obligado.

En la presente edición del Índice –como se describió– buscando obtener datos suficientes para comparar el gasto detallado entre las entidades federativas, se interpuso ante los respectivos órganos garantes siete recursos de revisión para impugnar faltas de respuesta o reservas de información con plazos no definidos.

TABLA 1.2 ENTIDADES FEDERATIVAS DONDE SE INTERPUSIERON RECURSOS DE REVISIÓN

ENTIDADES FEDERATIVAS	MOTIVO DE INCONFORMIDAD. SOLICITUD 1	MOTIVO DE INCONFORMIDAD. SOLICITUD 2
Aguascalientes	*	Reserva
Chiapas	Información no corresponde a solicitada. Modalidad de entrega	Reserva
Hidalgo	*	Información no corresponde a solicitada
Nuevo León	*	Reserva
Quintana Roo	Falta de respuesta	Falta de respuesta
TOTAL RECURSOS	2	5

En Aguascalientes se reserva la información, pues ésta consiste en “datos de particulares recibidos por la administración pública bajo la promesa de reserva” y porque se trata de “información que pueda generar una ventaja personal indebida en perjuicio de un tercero”. Resulta interesante notar que en el Índice 2013, se obtuvo la misma respuesta en el recurso de revisión de la entidad.

En Nuevo León no fue posible conseguir toda la información requerida debido a que los organismos garantes del derecho de acceso a la información clasificaron parcialmente ésta como reservada, alegando que estaba siendo auditada, o que el Estado se había obligado a mantenerla así en los contratos firmados.

En el caso de Chiapas, para negar el acceso al gasto, las autoridades competentes también argumentaron que esta información estaba en proceso de auditoría. A pesar de promover una revisión, no se recibió la información del trámite de la misma. Al respecto, vale la pena recordar que esta entidad argumentó en el mismo sentido en la primera edición del Índice por lo que las dificultades para acceder al gasto en publicidad oficial en el estado parecen configurar un patrón.⁸ Sin lugar a dudas, la opacidad en los contratos y el desglose del gasto aumenta la suspicacia y no contribuye con la rendición de cuentas, más en un escenario en el que el gobernador ha mantenido una intensa campaña de difusión de su imagen, en particular con ocasión de su primer informe de gobierno en 2013.

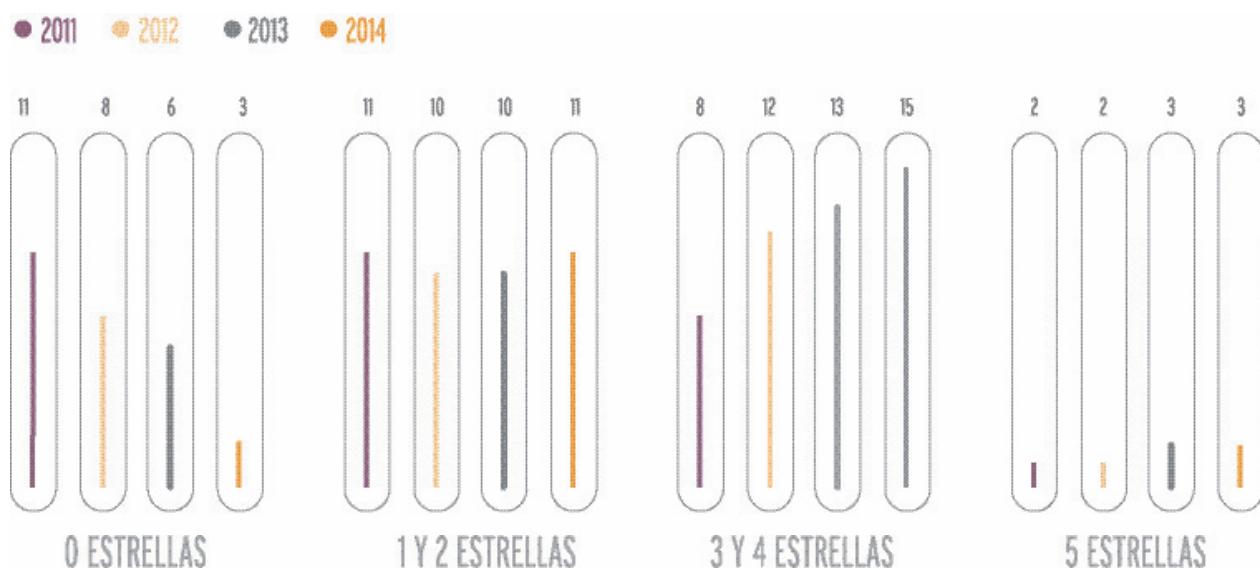
En Hidalgo, en primera instancia, la información desglosada por tipo de medio y proveedor no era específica pues se relacionaba con el presupuesto aprobado y ejercido en comunicación social. Tras la interposición de un recurso de revisión, el Comité de Acceso del Poder Ejecutivo envió información adicional relacionada con el gasto desglosado por tipo de medio; aun así, la información seguía incompleta y carecía del gasto detallado por proveedor. Al respecto, se argumentó que “[l]as Unidades de Información Pública Gubernamental sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en los archivos que le corresponda conocer”.

Finalmente, en el caso de Quintana Roo no se proporcionó información ni respuesta alguna pese la interposición de recursos de revisión.

⁸ Al respecto, véase Cabrera, R., “Otra vez Manuel Velasco... Chiapas insiste en ocultar los contratos de publicidad oficial”, artículo publicado el 4 de febrero del 2014 en Animal Político, disponible en <http://www.animalpolitico.com/2014/02/otra-vez-manuel-velasco-chiapas-insiste-en-ocultar-los-contratos-de-publicidad-oficial/>

1.3 Resultados comparados de las ediciones del índice en 2014, 2013, 2012 y 2011

GRÁFICA 1.2 COMPARATIVO HISTÓRICO DE RESULTADOS



Fuente: elaboración propia con base a resultados de los cuatro índices

Comparando los resultados de los índices realizados en los últimos cuatro años, destacan cuando menos tres elementos: se redujo constante y significativamente el número de entidades federativas con un desempeño nulo, el mayor número de entidades se encuentra concentrado en las calificaciones intermedias, pero siguen escasos los estados que logran obtener la mejor calificación.

En relación con la primera observación, disminuyó a una cuarta parte las entidades federativas que fueron calificadas con cero estrellas. En 2011 fueron 11, en el presente índice sólo tres. El ritmo de mejora, como se puede apreciar, fue constante en los años. Por otra parte, la segunda y tercera categorías tienden a concentrar la mayoría de entidades a través de los cuatro años; allí se ubicaron, en promedio, 22 entidades (cerca del 70%). Finalmente, el grupo mejor calificado presenta un avance débil ya que son tres las entidades que proporcionan la información del gasto en publicidad oficial relacionada a las campañas o detallado por objeto del gasto.

En general, exceptuando la clara mejoría en relación con la peor calificación, los avances han sido limitados.

TABLA 1.3 RESULTADOS DE LOS ÍNDICES 2011, 2012, 2013 Y 2014

Entidad Federativa	Índice 2011	Índice 2012	Índice 2013	Índice 2014	Variación entre 2013 y 2014	Variación entre 2011 y 2014
Aguascalientes	2	2	2	2	0	0
Baja California	3	3	4	3	-1	0
Baja California Sur	2	2	4	3	-1	1
Campeche	3	3	3	3	0	0
Chiapas	0	2	1	2	1	2
Chihuahua	2	3	3	2	-1	0
Coahuila	0	0	0	3	3	3
Colima	5	5	2	4	2	-1
Distrito Federal	3	0	3	5	2	2
Durango	3	3	3	3	0	0
Estado de México	4	5	0	3	3	-1
Guanajuato	1	3	3	5	2	4
Guerrero	0	0	0	0	0	0
Hidalgo	0	0	4	2	-2	2
Jalisco	2	3	2	2	0	0
Michoacán	1	1	0	1	1	0
Morelos	4	2	4	4	0	0
Nayarit	2	2	2	2	0	0
Nuevo León	0	2	3	2	-1	2
Oaxaca	0	4	3	4	1	4
Puebla	0	0	0	3	3	3
Querétaro	0	1	1	1	0	1
Quintana Roo	2	2	2	0	-2	-2
San Luis Potosí	0	4	5	5	0	5
Sinaloa	3	3	4	3	-1	0
Sonora	5	4	5	3	-2	-2
Tabasco	0	0	1	3	2	3
Tamaulipas	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	2	1	2	3	1	1
Veracruz	2	0	2	1	-1	-1
Yucatán	2	4	5	2	-3	0
Zacatecas	4	4	4	4	0	0

Fuente: elaboración propia con base en los resultados de cuatro índices

El comparativo de los resultados de cuatro años permite mostrar que respecto al primer año de ejercicio, en total, trece entidades mejoraron su calificación con un promedio de 2.5 estrellas. Si se compara la presente edición respecto a la anterior, es decir 2013, sólo once entidades mejoraron su calificación con un promedio de dos estrellas. En general, estos avances se deben al cambio en ciertos estados que antes proporcionaban información escueta, que paulatinamente mejoran en relación con el tipo de medios de comunicación y la lista de proveedores.

En relación con las entidades cuya puntuación se vio reducida, diez estados perdieron en promedio 1.5 estrellas de cara a la edición 2013, y cinco respecto a la primera edición, en la misma proporción. Estos retrocesos pueden explicarse a partir de fallas en la presentación de los gastos, consecuente de que el ejercicio del derecho de acceso a la información dependa de procesos y de factores humanos, variables que influyen directamente en la calidad de la respuesta.

Por otra parte, son siete los estados que a lo largo de las cuatro ediciones no modificaron su calificación. Aguascalientes y Nayarit mantuvieron dos estrellas, Campeche y Durango tres, y Zacatecas cuatro. En adición a estos, se debe notar la alarmante reticencia de Guerrero y Tamaulipas a entregar información, por lo que en todas las ediciones del Índice han obtenido cero estrellas. Estas dos entidades enfrentan situaciones complejas para el ejercicio del derecho de acceso a la información, con un aparato bastante débil para la rendición de cuentas.

Se destaca el caso de Coahuila, estado que pasó de cero estrellas en 2011 a cuatro estrellas en 2014. Puebla y Tabasco, en el mismo periodo, se movieron de cero estrellas a tres. Asimismo, resaltan los estados que han disminuido considerablemente sus puntuaciones de 2013 a 2014, como Quintana Roo (de 2 a 0 estrellas), Hidalgo (de 4 a 2 estrellas), Yucatán (de 5 a 3 estrellas) y Sonora (de 5 a 3 estrellas).

En conclusión, es preocupante que no se presenten mejoras significativas en el acceso a la información del gasto en publicidad oficial desde la primera publicación del Índice. Es decir, las entidades federativas no han asumido este gasto desde un deber de transparencia, y el acceso al mismo, consecuentemente, sigue siendo precario. En promedio, el conjunto de estrellas para entidades federativas se elevó en 0.42 con cada nueva edición, sin que se presente un cambio significativo entre años. En consonancia con esto, el resultado global del ejercicio para las 32 entidades, fue un débil incremento de 0.81 estrellas entre 2011 y la presente edición.

1.4 Principales hallazgos del Índice

1. Continúa la opacidad. En términos generales, la opacidad no ha logrado ser revertida. En total, 21 entidades federativas obtuvieron una menor calificación o la misma respecto al último índice. Si bien en esta edición se redujo a tres el número de estados que no respondieron ni entregaron información alguna frente a las solicitudes (Guerrero, Quintana Roo y Tamaulipas), inquieta el hecho de que algunas entidades como Quintana Roo, Hidalgo, Yucatán y Sonora disminuyeron considerablemente su calificación. Esta situación muestra con elocuencia la fragilidad del acceso a la información: los factores que determinan el ejercicio del derecho son volátiles (humanos, organizacionales o tecnológicos). Un cambio de gobierno, por ejemplo, puede cambios en la garantía del derecho. Los avances no están arraigados en las instituciones para que las prácticas trasciendan estos factores, además de que no existen políticas públicas que garanticen la accesibilidad, relevancia, confiabilidad de la información pública en materia de publicidad oficial.

2. Once entidades registran avances. Un tercio de los estados mejoran su calificación respecto a la edición pasada. En promedio, las entidades mejoran su calificación de 2 estrellas. En esta categoría se destaca Coahuila, la única entidad que mejoró su calificación, pasando de 0 a 3 estrellas. Este cambio es aún más notorio si se contempla que no había obtenido estrellas en las anteriores ediciones.

3. Persiste la confusión entre el gasto de la Coordinación de Comunicación Social y la publicidad oficial. En algunas entidades fue imposible conocer con precisión el presupuesto aprobado o ejercido en publicidad oficial debido a que, en lugar de enviar el presupuesto de comunicación social, la información entregada correspondía a la dependencia denominada Coordinación de Comunicación Social. Tal fue el caso de Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y Veracruz. La homologación de la información es un punto clave para poder comparar las entidades federativas. En la mayoría de las entidades, la coordinación de comunicación depende también directamente de la oficina del Ejecutivo. Esta estructura organizacional refleja un gasto dependiente del gobernador, que aún se concibe como herramienta al servicio de su imagen.

4. La declaración de inexistencia de información. Continúa siendo una práctica en las entidades, muy a pesar de la regulación constitucional y legal que obliga a documentar todo destino de recursos públicos. En esta edición, Nayarit y Yucatán fueron entidades que declararon parte de la información solicitada como inexistente.

5. La indebida e ilegal clasificación de la información como reservada. Aguascalientes, Chiapas y Nuevo León reservaron parcialmente la información sobre el desglose del gasto en publicidad oficial. En el caso de Nuevo León y Chiapas la reserva de información se fundamentó en que las dependencias facultadas se encuentran en procesos de auditoría. Respecto a Aguascalientes, el estado declaró la información referente al detalle del gasto como reservada, proporcionando únicamente la dirección de internet para poder acceder a la Cuenta Pública.

6. Se referencia información inexistente. Varios estados responden a las solicitudes de información con vínculos de internet que no contienen la información solicitada, como los casos de Chihuahua, Nuevo León y Veracruz; o bien que no detallan cómo llegar a la información requerida, como el caso de Morelos, Nayarit, Oaxaca y Querétaro.

7. Información descentralizada. En distintas entidades la información sobre el gasto en publicidad oficial no se encuentra en poder de una sola dependencia. Ante la descentralización de la información y su fragmentación, conocer el gasto en publicidad oficial se dificultó, por ejemplo, en Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Colima, Nuevo León y Nayarit.

8. Imposibilidad de dar seguimiento al gasto. Son pocas las entidades que dan cuenta del uso que se le dio al gasto desde la primera edición del Índice. En el presente ejercicio, no se pudo conocer a qué campañas o contratos fueron destinados los recursos en 25 entidades. En casos como el Estado de México, Morelos, Oaxaca, Sinaloa y Tabasco si bien la respuesta da lugar a una serie de campañas difundidas, es imposible reconocer el monto destinado a cada una de ellas. Contrario a esto, tres entidades, el Distrito Federal, Guanajuato y San Luis Potosí, sí hacen referencia al presupuesto ejercido por campaña.

9. El recurso de revisión no configura un medio efectivo para el acceso a la información. En casos como Aguascalientes y Chiapas, los organismos garantes mantienen la misma argumentación de reserva que en ejercicios anteriores.

Capítulo 2.

El gasto detallado en publicidad oficial en las entidades federativas.

2.1 Metodología del análisis

Buscando analizar con más precisión los montos y el comportamiento del gasto en publicidad oficial de las 32 entidades federativas, se estudió con mayor detalle la información relacionada con las solicitudes:

1. *El presupuesto general asignado y ejercido en publicidad oficial durante el periodo de enero a diciembre de 2013.*
2. *El detalle del ejercicio del gasto en publicidad oficial, desglosado por tipo de medios, proveedores y campañas.*

El análisis del ejercicio presupuestario en las entidades federativas se llevó a cabo siguiendo los siguientes parámetros:

1. Presupuesto general aprobado en 2013:

- a. Se emplearon aquellas respuestas en las que la autoridad remitió al Presupuesto de Egresos anual, especificando la partida presupuestaria de publicidad oficial o bien a la asignación de la Coordinación de Comunicación Social;
- b. asimismo, se tomaron en cuenta aquellas respuestas que remitieron al reporte del ejercicio presupuestario, en el que se informa sobre el monto total asignado a publicidad oficial o a la Coordinación de Comunicación Social; y
- c. por último, se usaron las respuestas que informan directamente la cifra asignada.

2. Presupuesto general ejercido en 2013:

- a. Se emplearon respuestas que remiten al informe de la Cuenta Pública 2013 sobre el gasto específico de la Coordinación de Comunicación Social o bien en publicidad oficial;
- b. también se usaron aquellas respuestas con el reporte del ejercicio presupuestario, el cual informa sobre el monto total ejercido en publicidad oficial o por la Coordinación de Comunicación Social; y
- c. finalmente, se tomaron en cuenta las respuestas que informan la cifra del gasto.

3. Suma del ejercicio presupuestario por proveedores:

Se emplearon las respuestas con el detalle del gasto por tipo de medio, así como las respuestas con el detalle del proveedor o la campaña. Posteriormente se sumaron las cifras de este desglose. Vale la pena destacar que derivado de la falta de respuesta de algunas entidades, para efectos de este análisis, solo se tomó en cuenta a aquellas que entregaron la información con algún nivel de desagregación.

4. Gasto en Prensa, Televisión, Radio, Internet y Otros:

Se tomaron en cuenta las respuestas con el detalle del gasto por tipo de medio, así como las respuestas que indican el nombre de proveedor. Para este caso, los proveedores se agruparon para determinar el tipo de medio al que pertenece; sin embargo, cuando no fue posible detectar el tipo de medio, se asignó al rubro Otros. Dentro de la categoría Otros también se incluyeron el gasto en impresión, producción, renta de espectaculares, como aquellos proveedores que no pertenecen a ninguna otra categoría.

5. Gasto per cápita:

Para obtener el gasto per cápita se dividió el presupuesto general ejercido entre la población (empleando el Censo de

2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía). Sin embargo, cuando la autoridad no remitió el presupuesto general ejercido pero sí el gasto ejercido desglosado por proveedores, se calculó el gasto per cápita a partir de la suma de proveedores

6. Comparativo del gasto 2010 – 2013:

Para efectos de comparar históricamente el total ejercido en publicidad oficial se consideró aquella que fuera más alta entre el presupuesto general ejercido y la suma total de proveedores. Para construir las bases y gráficas que ilustran el gasto total ejercido en las entidades federativas se emplearon los resultados de las ediciones anteriores.

Algunos puntos que consideramos para el análisis del gasto son:

- a. Para efectos del presente ejercicio, el gasto total ejercido en comunicación social y en publicidad oficial no fueron diferenciados, pues a pesar de serlo, muchas entidades los unifican.
- b. La información que se tomó en cuenta fue aquella remitida por la unidad de información estatal. En este sentido, si la autoridad no hizo referencia a la descentralización del gasto o no remitió a todas las unidades administrativas la solicitud de información, el ejercicio presupuestario de éstas no fue tomado en cuenta para efecto de este análisis.
- c. Las cifras presentadas son las remitidas por las autoridades a través de las respuestas a las solicitudes de información, la información brindada por la autoridad tras la interposición del recurso de revisión, o bien la información remitida en cumplimiento a la resolución del órgano garante.
- d. Es importante mencionar, que aun cuando la información se encontrara disponible en el portal de Internet o en otras fuentes de información oficial, si la autoridad no hace la referencia necesaria respecto a los mecanismos citados, no se consideran en el estudio porque desde el inicio, este ejercicio se ha pensado para evaluar la respuesta que hacen las autoridades a la ciudadanía.
- e. Todas las cifras incluidas en este diagnóstico están actualizadas al valor de la moneda nacional del año 2015 para facilitar los comparativos.

2.2 Análisis de los resultados

**TABLA 2.1 PRESUPUESTO EJERCIDO EN 2010, 2011, 2012 Y 2013
EN PUBLICIDAD OFICIAL DE LAS 32 ENTIDADES FEDERATIVAS**

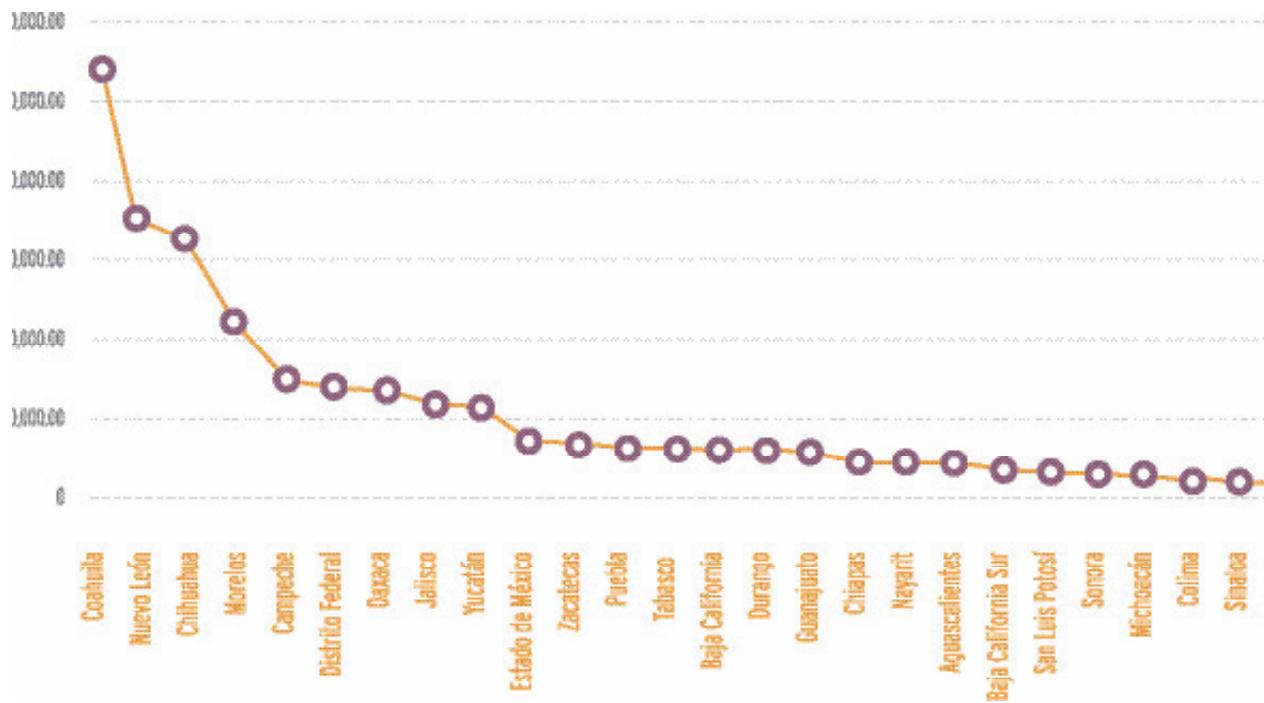
Entidad Federativa	2010	2011	2012	2013
Aguascalientes	150,974,713.67	148,712,769.25	72,185,599.40	63,665,032.33
Baja California	77,546,865.13	99,703,785.67	92,444,570.95	129,984,256.19
Baja California Sur	20,647,660.16	33,262,201.28	43,177,666.44	51,030,202.18
Campeche	191,744,742.19	195,388,230.77	213,152,506.94	313,444,465.59
Chiapas	275,436,846.69	132,694,594.10	-	80,758,138.22
Chihuahua	380,087,574.86	507,682,145.22	563,328,054.44	674,794,387.03
Coahuila	-	-	963,935,630.72	1,113,759,545.48
Colima	27,017,044.94	27,024,402.40	28,328,819.31	30,006,969.76
Distrito Federal	370,234,982.45	321,477,761.45	140,211,491.23	291,501,342.94

Entidad Federativa	2010	2011	2012	2013
Durango	92,327,053.63	-	128,782,351.36	114,106,051.82
Estado de México	151,768,802.41	146,107,730.64	-	145,365,549.43
Guanajuato	97,422,832.69	104,727,118.12	90,030,272.03	107,106,857.94
Guerrero	-	-	-	-
Hidalgo	2,727,052.94	2,893,235.68	7,101,314.31	1,961,606.54
Jalisco	237,576,125.81	269,226,188.74	278,649,249.99	235,440,578.15
Michoacán	332,347,891.30	310,306,498.92	-	35,490,690.09
Morelos	257,787,309.22	208,242,291.93	160,775,479.64	440,272,025.86
Nayarit	401,111,807.28	320,433,816.75	179,360,058.83	78,133,052.77
Nuevo León	568,920,812.95	593,407,001.25	1,304,833,610.58	718,205,273.57
Oaxaca	-	185,254,983.26	241,911,706.66	272,099,336.32
Puebla	288,969,250.39	202,821,781.43	-	134,710,234.39
Querétaro	72,968,776.81	-	-	-
Quintana Roo	71,810,615.67	85,276,062.00	94,977,124.85	-
San Luis Potosí	61,539,361.76	59,593,917.75	47,388,038.19	46,571,776.20
Sinaloa	31,802,808.23	28,164,139.63	22,866,608.56	14,699,273.68
Sonora	34,444,380.14	35,333,093.60	9,567,960.49	43,717,152.90
Tabasco	46,259,320.74	40,012,308.14	135,270,127.37	130,480,948.43
Tamaulipas	-	300,600,557.65	93,528,157.17	-
Tlaxcala	38,623,306.21	41,111,159.97	44,208,991.37	3,499,077.01
Veracruz	-	-	121,311,167.67	-
Yucatán	227,744,320.12	259,918,347.22	381,516,267.81	227,031,327.45
Zacatecas	96,624,304.02	109,103,784.49	8,234,327.58	141,181,821.86
Total	4,606,466,562.43	4,768,479,907.30	5,467,077,153.89	5,639,016,974.12

Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas de los índices de 2011, 2012 y 2013. Cifras en pesos de 2015.

En 2013, las 27 entidades que entregaron el gasto ejercido en publicidad oficial, emplearon en total 5 mil 639 millones de pesos. Las cinco entidades federativas que ejercieron –en términos absolutos– la mayor cantidad de recursos públicos en publicitarse son, en orden descendente: Coahuila con mil 113 millones, Nuevo León con 718 millones, Chihuahua con 674 millones, Morelos con 440 millones y Campeche con 313 millones.

GRÁFICA 2.1 PRESUPUESTO EJERCIDO EN PUBLICIDAD OFICIAL 2013

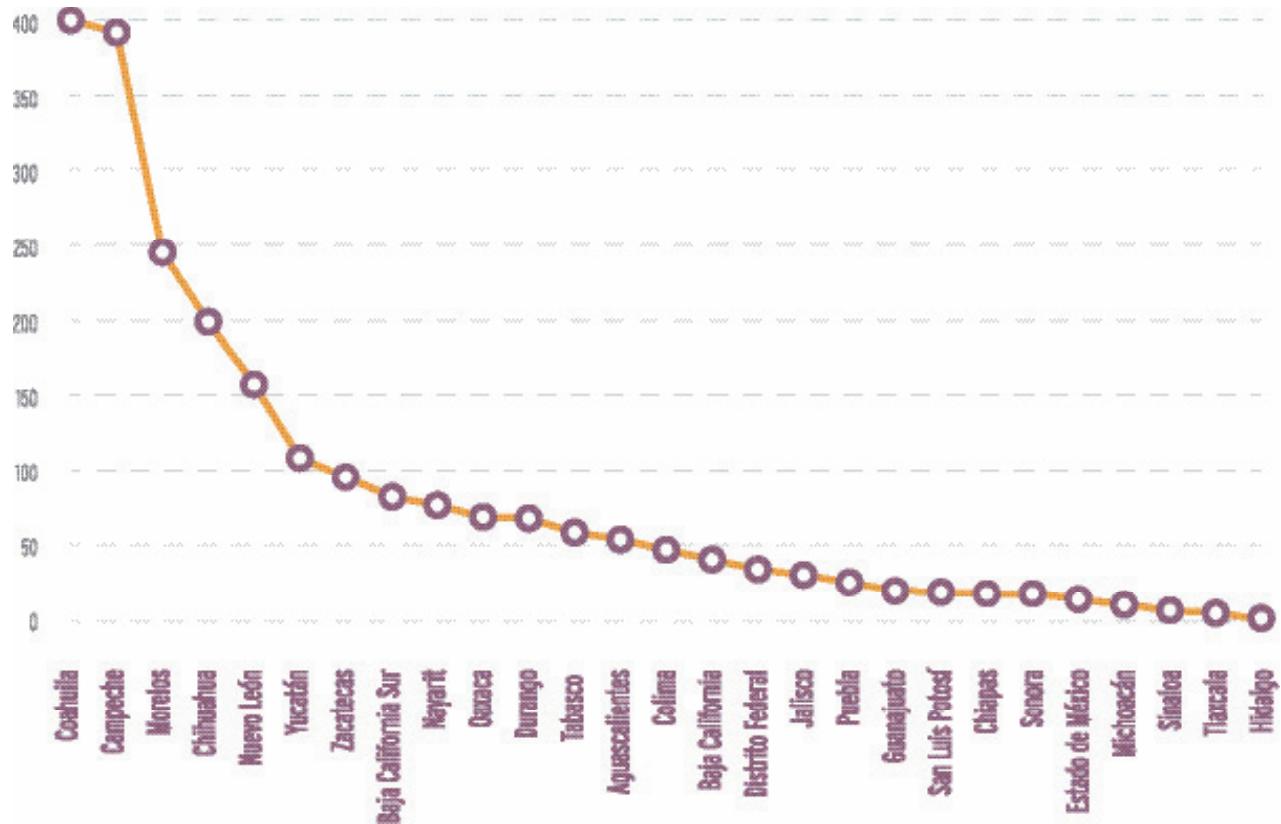


Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas de 25 entidades federativas a las solicitudes de información realizadas durante 2014. Cifras en pesos de 2015.

Los tres estados que más gastaron en publicitarse durante 2013, Coahuila, Nuevo León y Chihuahua, repiten por segundo año consecutivo, pero en diferente orden. En 2012, Nuevo León ocupó el primer lugar, ejerciendo mil 304 millones, mientras que Coahuila y Chihuahua, 963 y 563 millones, respectivamente. En 2011 y 2010, Nuevo León ocupó de nuevo el primer lugar en gasto, con 593 y 568 millones de pesos.

Por su parte, también el comportamiento del gasto por habitante arroja a Coahuila, Nuevo León, Chihuahua, Morelos y Campeche en la cabeza de la lista, con algunas variaciones. Así, en 2013, Coahuila es el Estado que más dinero ejerce per cápita con más de 400 pesos por habitante. Siguen Campeche, Morelos, Chihuahua y Nuevo León, con 381, 247, 198 y 154 pesos, respectivamente. Además de estos cinco estados, otros dos superan el gasto promedio per cápita, que es de 84 pesos: Yucatán con 116 pesos y Zacatecas con 94 pesos. Las 20 entidades restantes tienen gastos per cápita en publicidad oficial que se ubican debajo del comportamiento promedio.

GRÁFICA 2.2 GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL POR HABITANTE 2013



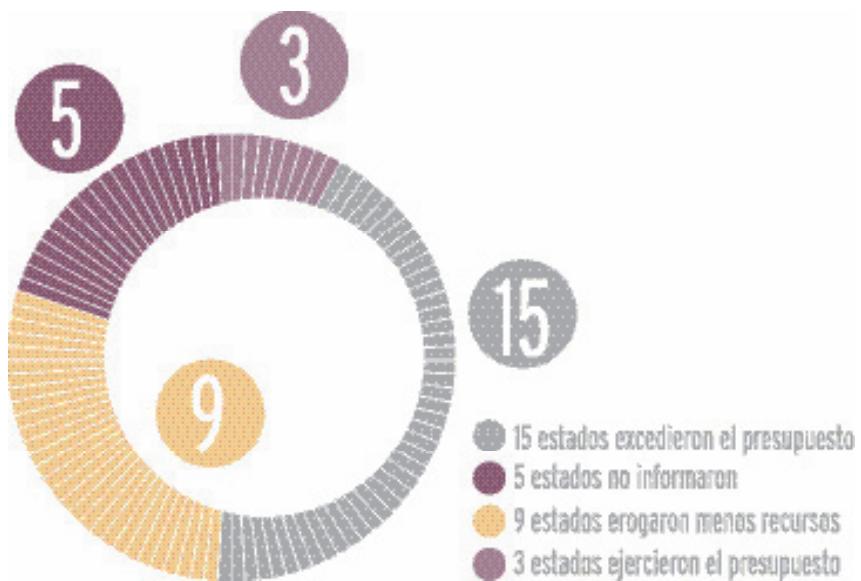
Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas a las solicitudes de información realizadas durante 2014 y el Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI. Cifras en pesos de 2015.

El gasto ejercido frente al presupuestado

Durante 2013, de las 27 entidades que transparentaron la información sobre el presupuesto general aprobado y el gasto ejercido,⁹ quince entidades gastaron más de lo presupuestado por su Congreso –o Asamblea Legislativa, en el caso del Distrito Federal–; nueve utilizaron menos recursos y tres la misma cantidad aprobada originalmente.

⁹ No se consideran Guerrero, Michoacán, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz, pues no entregaron información relacionada con el presupuesto general ejercido en 2013 ni con el ejercicio por proveedor o tipo de medio.

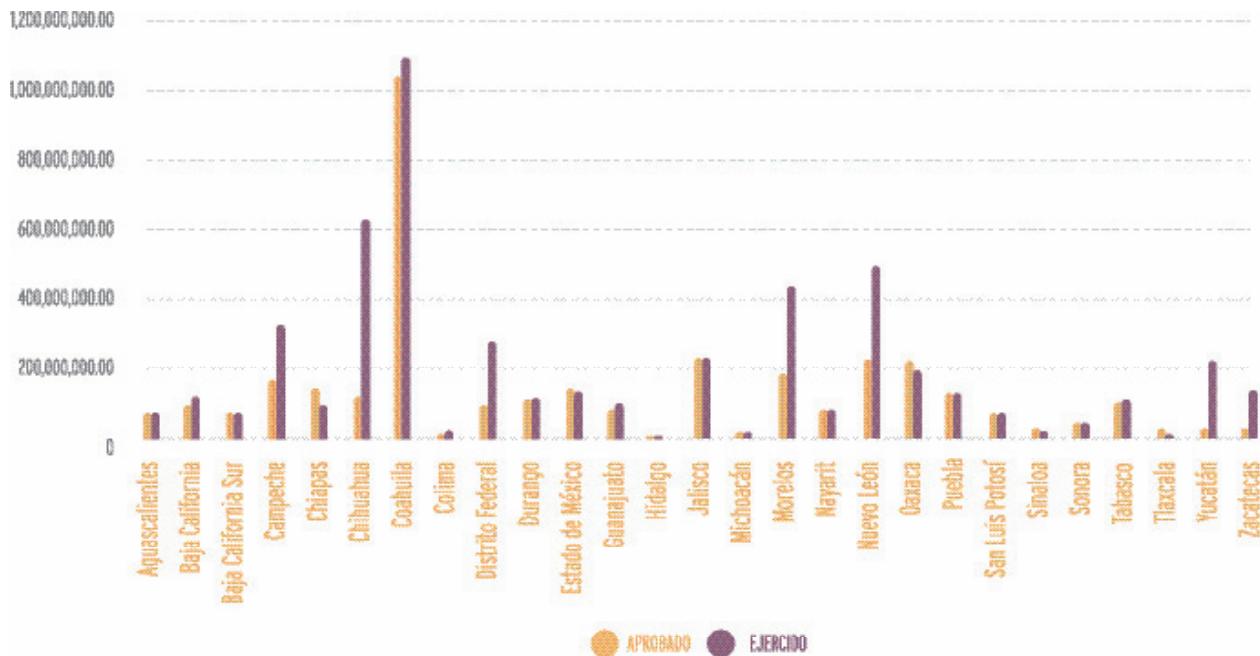
GRÁFICA 2.3 COMPORTAMIENTO GASTO VS. PRESUPUESTO



Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas a las solicitudes de información de 27 entidades federativas.

De las quince entidades que excedieron lo presupuestado para 2013, siete lo hicieron en más del doble de los recursos aprobados al inicio del periodo: Chihuahua, Morelos, Campeche, Yucatán, Distrito Federal, Zacatecas y Colima. De este grupo, Zacatecas y Yucatán llaman la atención preocupantemente, pues gastaron siete y nueve veces más, respectivamente, de lo originalmente aprobado. Chihuahua, Colima y el Distrito Federal siguen en esta lista, con un gasto que rebasó en 5.7, 4.7 y 3.1 veces el presupuesto original, respectivamente.

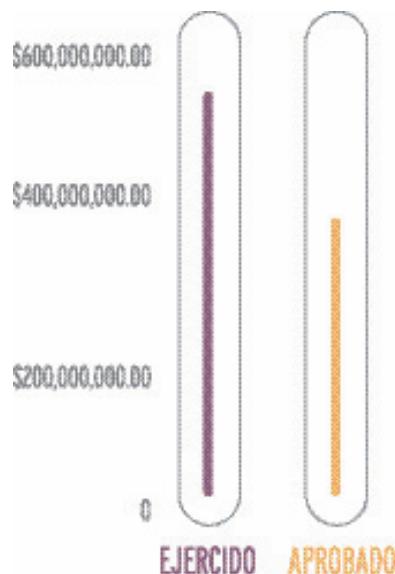
GRÁFICA 2.4 PRESUPUESTO APROBADO Y EJERCIDO EN PUBLICIDAD OFICIAL EN 2013 POR ENTIDAD



Fuente: elaboración propia con base en las respuestas a las solicitudes de información de 27 entidades. Cifras en pesos de 2015.

En conjunto, en el concepto de publicidad oficial, las entidades federativas ejercieron 1.4 veces más recursos de lo que tenían presupuestado para 2013. En términos absolutos, se excedió por mil 688 millones de pesos el presupuesto inicial, gastando al final del año 5 mil 639 millones de pesos.

GRÁFICA 2.5 PRESUPUESTO TOTAL APROBADO Y EJERCIDO EN 2013 EN 27 ENTIDADES FEDERATIVAS



Fuente: elaboración propia con base en las respuestas a solicitudes de información de 27 entidades federativas. Cifras en pesos de 2015.

Consideramos que es un deber fundamental identificar y controlar los sobreejercicios, pues de estos se infiere ausencia de planeación en la ejecución del presupuesto. Además de lo anterior, al ser un resultado que se repite anualmente, de los sobreejercicios se pueden intuir cuando menos dos cuestiones: voluntad insuficiente para considerar un sistema de ejercicio presupuestario basado en resultados, y un contrapeso débil tanto de los Congresos estatales respecto a la ejecución como de las Contralorías para la vigilancia y fiscalización presupuestaria.

2.3 Comparación del gasto 2013 respecto a las ediciones anteriores del Índice

Para analizar el comportamiento del gasto total respecto al año anterior, se toman exclusivamente las 23 entidades federativas de las que se tiene información para los dos años¹⁰. Así, se puede conocer que para este conjunto, el aumento en el gasto de publicidad oficial fue de 85 millones 431 mil pesos; es decir entre 2012 y 2013 el gasto creció en poco menos del 2%.

TABLA 2.2 CRECIMIENTO DEL GASTO 2012-2013 EN 23 ENTIDADES FEDERATIVAS

Entidad federativa	2012	2013	Incremento
Aguascalientes	72,185,599.40	63,665,032.33	-11.8%
Baja California	92,444,570.95	129,984,256.19	40.6%
Baja California Sur	43,177,666.44	51,030,202.18	18.2%

¹⁰ Chiapas, Estado de México, Guerrero, Michoacán, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz no entregaron información sobre el presupuesto ejercido para alguno de los dos años, por lo que no se encuentran contabilizados en estas cifras.

Entidad federativa	2012	2013	Incremento
Campeche	213,152,506.94	313,444,465.59	47.1%
Chihuahua	563,328,054.44	674,794,387.03	19.8%
Coahuila	963,935,630.72	1,113,759,545.48	15.5%
Colima	28,328,819.31	30,006,969.76	5.9%
Distrito Federal	140,211,491.23	291,501,342.94	107.9%
Durango	128,782,351.36	114,106,051.82	-11.4%
Guanajuato	90,030,272.03	107,106,857.94	19.0%
Hidalgo	7,101,314.31	1,961,606.54	-72.4%
Jalisco	278,649,249.99	235,440,578.15	-15.5%
Morelos	160,775,479.64	440,272,025.86	173.8%
Nayarit	179,360,058.83	78,133,052.77	-56.4%
Nuevo León	1,304,833,610.58	718,205,273.57	-45.0%
Oaxaca	241,911,706.66	272,099,336.32	12.5%
San Luis Potosí	47,388,038.19	46,571,776.20	-1.7%
Sinaloa	22,866,608.56	14,699,273.68	-35.7%
Sonora	9,567,960.49	43,717,152.90	356.9%
Tabasco	135,270,127.37	130,480,948.43	-3.5%
Tlaxcala	44,208,991.37	3,499,077.01	-92.1%
Yucatán	381,516,267.81	227,031,327.45	-40.5%
Zacatecas	8,234,327.58	141,181,821.86	1614.6%
Total	5,157,260,704.20	5,242,692,362.00	1.7%

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas a las solicitudes de información de 23 entidades federativas y el Índice de Acceso al Gasto en las Entidades Federativas de 2013. Cifras en pesos de 2015.

Resaltan algunos estados por el notorio incremento en su gasto anual. En primer lugar Sonora, estado que erogó tres veces la cantidad de recursos públicos en publicidad respecto a 2012. Siguen Morelos y el Distrito Federal, que incrementaron su gasto en publicidad en más del doble durante 2013; seguidos por Campeche y Baja California, con incrementos cercanos al 50%. Por el contrario, en cuanto a los estados que redujeron su gasto, Hidalgo, Nayarit y Nuevo León, encabezan la lista con reducciones significativas equivalente al 72%, 56% y 45%, respectivamente. Posteriormente se ubican Yucatán con 40%, Sinaloa con 35%, Jalisco con 15%, y Durango y Aguascalientes, ambos con reducciones cercanas al 12%.

Zacatecas y Tlaxcala merecen especial atención. Si bien se ilustra que el primero presentó un incremento en más de mil por ciento y el segundo una reducción cercana al 100%, se debe considerar con precaución la información aportada por estos estados. Para el caso de Zacatecas, en 2012, se presentó información que contrasta notoriamente con sus cifras históricas, como se verá más adelante, por lo que se infiere que en primer año la entidad otorgó la información de una sola dependencia. Para el caso de Tlaxcala, la respuesta refirió el costo de tres campañas publicitarias, que difícilmente representan el total de recursos públicos gastados durante el año.

En otro ejercicio, con la intención de comparar la evolución del gasto desde la primera edición del Índice en 2011, se tomaron las entidades federativas que en las cuatro ediciones han transparentado la información. En este sentido, se comparó la evolución del gasto correspondiente a 20 entidades federativas.

TABLA 2.3 COMPORTAMIENTO HISTÓRICO DEL GASTO

Entidad federativa	Crecimiento del gasto			
	2011 vs 2010	2012 vs 2011	2013 vs 2012	2013 vs 2010
Aguascalientes	-1.5%	-51.5%	-11.8%	-57.8%
Baja California	28.6%	-7.3%	40.6%	67.6%
Baja California Sur	61.1%	29.8%	18.2%	147.1%
Campeche	1.9%	9.1%	47.1%	63.5%
Chihuahua	33.6%	11.0%	19.8%	77.5%
Colima	0.0%	4.8%	5.9%	11.1%
Distrito Federal	-13.2%	-56.4%	107.9%	-21.3%
Guanajuato	7.5%	-14.0%	19.0%	9.9%
Hidalgo	6.1%	145.4%	-72.4%	-28.1%
Jalisco	13.3%	3.5%	-15.5%	-0.9%
Morelos	-19.2%	-22.8%	173.8%	70.8%
Nayarit	-20.1%	-44.0%	-56.4%	-80.5%
Nuevo León	4.3%	119.9%	-45.0%	26.2%
San Luis Potosí	-3.2%	-20.5%	-1.7%	-24.3%
Sinaloa	-11.4%	-18.8%	-35.7%	-53.8%
Sonora	2.6%	-72.9%	356.9%	26.9%
Tabasco	-13.5%	238.1%	-3.5%	182.1%
Tlaxcala	6.4%	7.5%	-92.1%	-90.9%
Yucatán	14.1%	46.8%	-40.5%	-0.3%
Zacatecas	12.9%	-92.5%	1614.6%	46.1%
Total	2.5%	12.3%	-2.1%	12.7%

Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas a las solicitudes de información de 20 entidades federativas y los Índices de Acceso al Gasto en las Entidades Federativas de 2011, 2012 y 2013

De este conjunto de 20 entidades se puede extraer que, en promedio, a través de tres años, el gasto en publicidad oficial incrementó anualmente en 4.2%.

En este lapso, el incremento más notorio se presentó en 2012, año en el que las entidades ejercieron 12.3% más de recursos. Al respecto, no se debe olvidar que 2012 fue un año de elecciones coincidentes y que los procesos electorales impactan directamente en el gasto de publicidad oficial.

Como ilustra la Gráfica 2.6, el gasto total de estas entidades federativas fue de 3 mil 405 millones en 2011, de 3 mil 822 millones de pesos en 2012, y de 3 mil 742 millones en 2013. En total, en 2013, el gasto que ejercieron 19 estados y el Distrito Federal se incrementó en 12.7% respecto al 2010, es decir, en 422 millones de pesos.

GRÁFICA 2.6 EVOLUCIÓN DEL GASTO TOTAL EN PUBLICIDAD OFICIAL 2010 – 2013 EN 20 ENTIDADES



Fuente: elaboración propia con base en las respuestas a las solicitudes de información de 20 entidades federativas y los Índices de Acceso al Gasto en las Entidades Federativas de 2011, 2012 y 2013. Cifras en pesos de 2015.

Un análisis individualizado del comportamiento del gasto confirma que la erogación reportada de publicidad oficial es volátil. Estas variaciones pueden explicarse por dos razones: un cambio en la manera de ejercer los recursos en publicidad oficial o una modificación en la manera de informar sobre estos gastos.

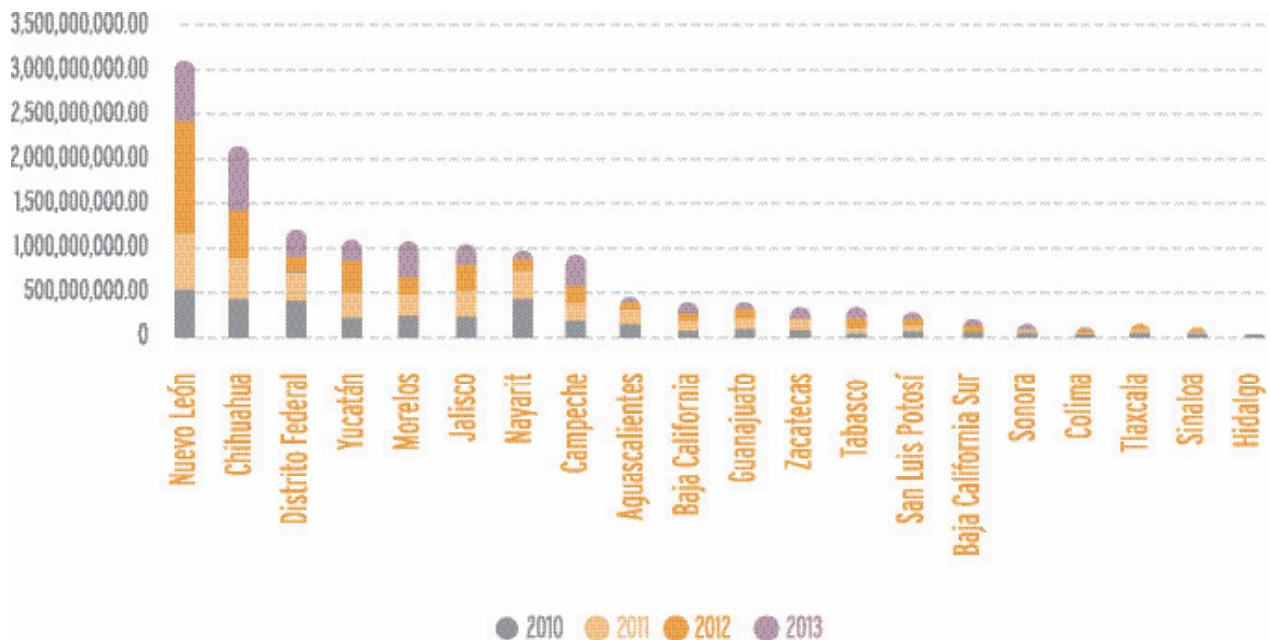
Cuatro estados tienen un comportamiento constante hacia la reducción del gasto en los tres años (Aguascalientes, San Luis Potosí, Nayarit y Sinaloa) y cuatro hacia el incremento en éste (Baja California Sur, Campeche, Chihuahua y Colima). Las doce entidades restantes fluctúan ampliamente.

El ejercicio permite notar casos como Tabasco y Baja California Sur, que en 2013 incrementaron considerablemente el dinero que gastaron en pauta oficial respecto a 2010, con 182% y 147% respectivamente. Otros estados con aumentos significativos son Baja California, Morelos y Chihuahua, con aumentos porcentuales del 67%, 70% y 77%. Como se notó anteriormente, Chihuahua ha incrementado constantemente durante los últimos tres años el dinero que gasta en publicidad.

En sentido contrario destaca el decrecimiento del gasto en Nayarit y Aguascalientes, pues de 2010 a 2013, éste se redujo en 80% y 57% respectivamente. Como se afirmó antes, a partir de la información aportada para efectos de este índice, estos dos estados han reducido su gasto en publicidad oficial constantemente.

Finalmente, de la información remitida por las 20 entidades que en esta sección se comparan, se puede advertir que en términos absolutos, la entidad que más dinero ha erogado en publicidad oficial desde 2010 hasta el 2013 es Nuevo León, cuya erogación asciende a 3 mil 185 millones. Chihuahua sigue con 2 mil 125 millones y en tercer lugar se ubica el Distrito Federal con mil 123 millones gastados durante los últimos cuatro años. La Gráfica 2.7 ilustra el monto total erogado por cada una de las 20 entidades contrastadas.

GRÁFICA 2.7 GASTO TOTAL EN PUBLICIDAD OFICIAL DE 20 ENTIDADES FEDERATIVAS DE 2010 A 2013



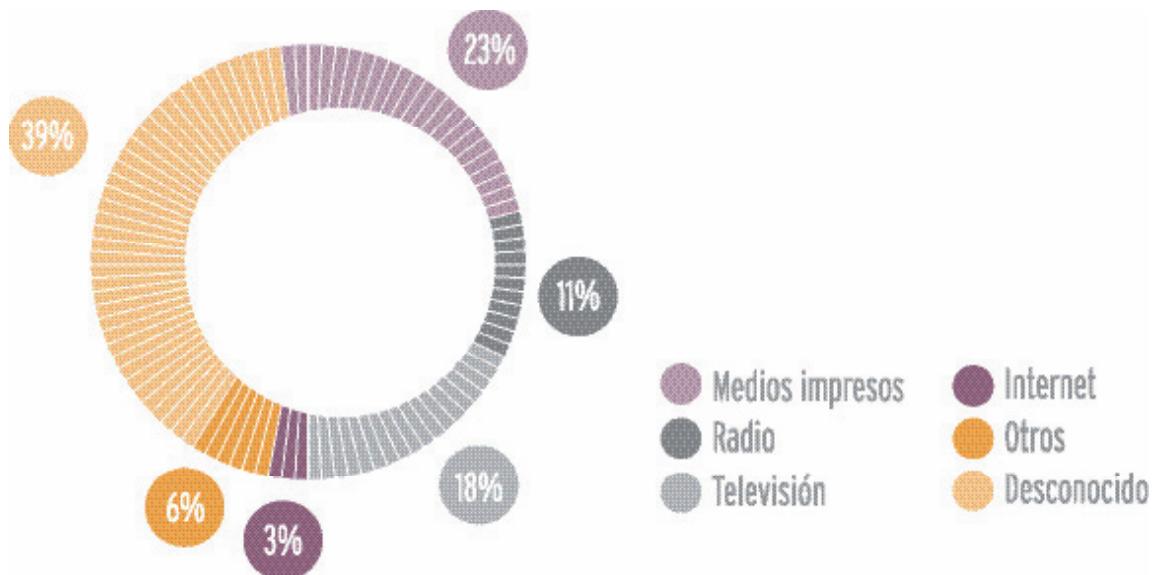
Fuente: elaboración propia con cifras detalladas a partir de las solicitudes de información a las entidades en 2014 y los Índices de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial de 2011, 2012 y 2013. Cifras en pesos de 2015.

2.4 Distribución del gasto

Del total del presupuesto ejercido durante 2013, 5 mil 639 millones, tan sólo se conoce el destino del 61%. En efecto, a partir de la información que 19 entidades federativas transparentaron¹¹, se sabe a qué tipos de medios de comunicación y/o a qué proveedor se asignaron 3 mil 413 millones de pesos. Sobre el resto de lo erogado, más de 2 mil 226 millones, no se reportó el destino.

¹¹ No se incluye Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

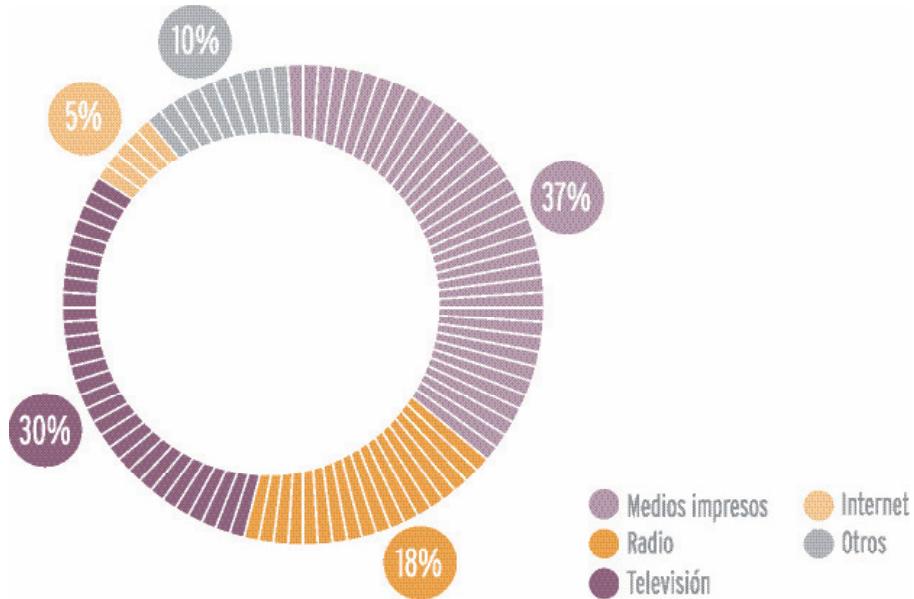
GRÁFICA 2.8 DISTRIBUCIÓN DEL TOTAL EROGADO EN 2013



Fuente: elaboración propia con base en las respuestas a las solicitudes de información.

Luego, como se puede observar en la Gráfica 2.9, en 2013, los medios impresos fueron el medio de comunicación al que mayor presupuesto público se le asignó desde las entidades federativas. Su participación, que equivale al 37%, suma mil 273 millones de pesos. La televisión ocupa el segundo lugar, con un total de mil 029 millones de pesos, o 30% del total erogado con destino conocido. A estos dos sigue la radio con 18% o cerca de 622 millones, otros medios con 321 millones e internet con 166 millones.

GRÁFICA 2.9 GASTO DESGLOSADO POR TIPO DE MEDIO EN 2013 EN 19 ENTIDADES



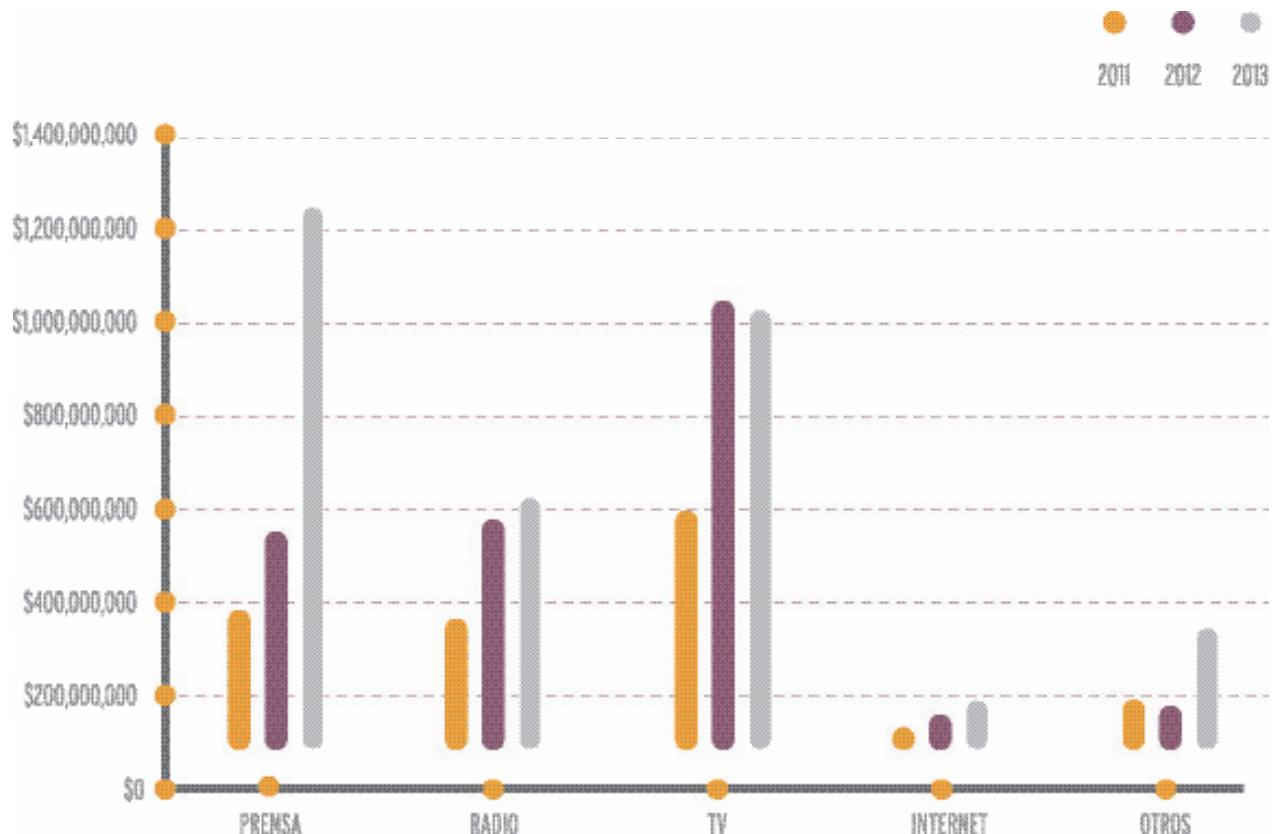
Fuente: elaboración propia con base en las respuestas a las solicitudes de información de 19 entidades

Esta configuración en la distribución contrasta con la correspondiente a 2012. En ese año fue la televisión y no los medios impresos el tipo de medio que concentró la mayor cantidad de recursos, superando a la radio con más de 500

millones de pesos. En efecto, en ese año la televisión concentró mil 041 millones de pesos, o el 43% del total erogado con destino conocido; mientras que en el segundo lugar, la radio, se ejercieron 576 millones o 23%. Los medios impresos ocuparon un tercer puesto, con 541 millones de pesos o el 22% del total.

El salto que dieron los medios impresos para la presente edición es equivalente al 135% o 732 millones de pesos.

GRÁFICA 2.10 PARTICIPACIÓN POR TIPO DE MEDIO DE 2011 A 2013



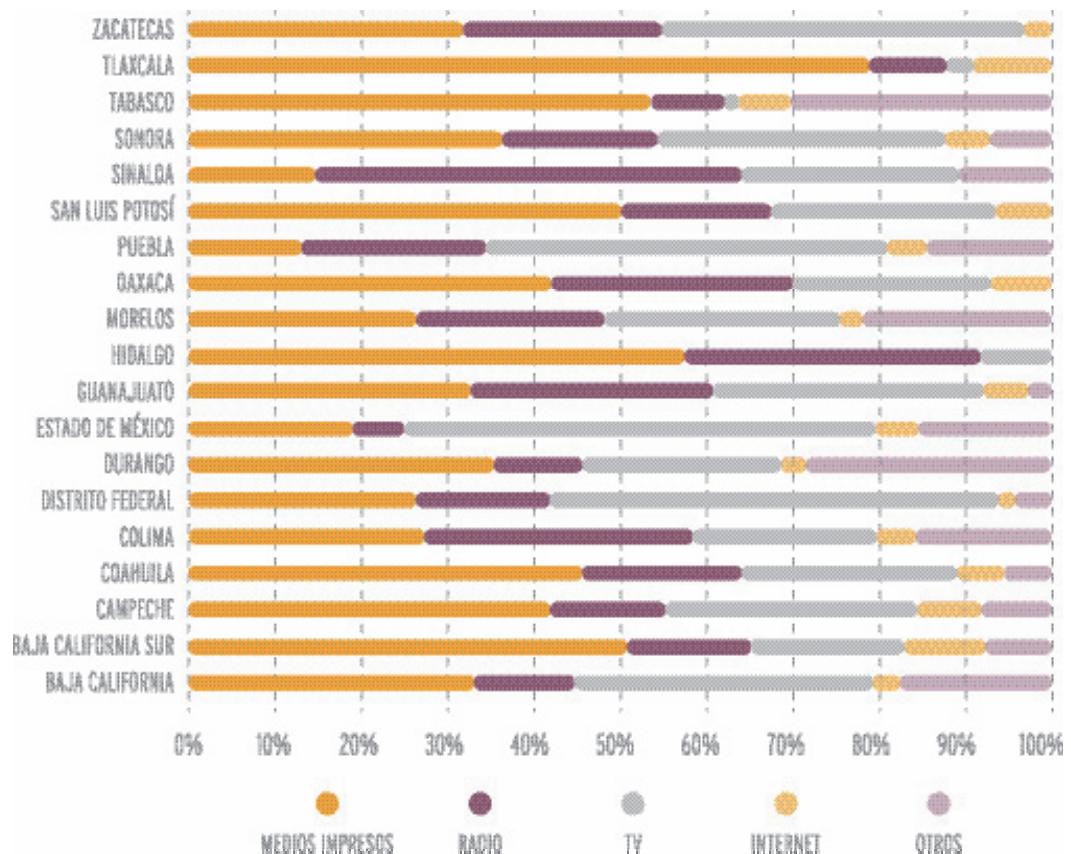
Fuente: elaboración propia con base en las respuestas a las solicitudes de información de 19 entidades federativas y el Índice de acceso al gasto en publicidad oficial 2013. Cifras en pesos de 2015.

En retrospectiva, de 2010 a 2013, la mayor proporción del presupuesto de las entidades ha sido destinado a la televisión, con un 36% del total erogado en estos años, lo que equivale a 2 mil 668 millones. Posteriormente se ubican los medios impresos, con un 29% que equivale a 2 mil 179 millones; y la radio con mil 551 millones, o 21% del monto total asignado en este lapso.

Finalmente, al detallar la distribución del gasto por tipo de medio a la escala de cada entidad, es posible notar que si bien hay una tendencia en los medios impresos, cada entidad tiene comportamientos particulares, como se aprecia en la Gráfica 2.11. Por ejemplo, Colima y Guanajuato mantienen un cierto equilibrio en la asignación del presupuesto entre los distintos tipos de medios de comunicación. En cambio, Tlaxcala, Hidalgo y Tabasco concentran fuertemente su gasto en medios impresos (79%, 57% y 53%, respectivamente). Por otro lado, el Estado de México y el Distrito Federal sobresalen respecto al gasto en televisión, con una concentración de 54% y 51% respectivamente. En el caso de la radio,

Sinaloa enfoca cerca de la mitad de los recursos erogados en publicidad oficial a través de dicho medio.

GRÁFICA 2.11 DISTRIBUCIÓN DE PUBLICIDAD OFICIAL POR TIPO DE MEDIOS EN 19 ENTIDADES FEDERATIVAS



Fuente: elaboración propia con base en las respuestas a las solicitudes de información de 19 entidades federativas y el Índice de acceso al gasto en publicidad oficial de 2011, 2012 y 2013.

2.5. Principales hallazgos en el ejercicio del gasto.

- Un gasto en publicidad oficial millonario, pero menor que en época electoral.** En 2013, el gasto total en publicidad oficial de 27 entidades alcanzó 5 mil 639 millones de pesos. No obstante, si se compara la evolución del gasto sobre los cuatro últimos años de 20 entidades, los recursos ejercidos en 2013 bajaron de un poco más de 80 millones comparados a los de 2012, año de elecciones federales.
- Estados del norte, las entidades con mayor gasto en publicidad.** En 2013, Coahuila (con mil 113 millones), Nuevo León (con 718 millones) y Chihuahua (con 674 millones) son los estados que más recursos gastaron en publicidad oficial en términos absolutos. Estas entidades encabezaban la lista también en 2012, pero en un orden diferente. El año anterior, Nuevo León ocupaba el primer lugar, luego Coahuila y Chihuahua. Cabe resaltar que estos tres estados son los únicos en reportar gastos superiores a 500 millones en 2013, posteriormente, trece entidades reportan un gasto entre 100 y 500 millones. Los estados que menos gastaron son Tlaxcala e Hidalgo con un poco más de 3.5 millones y 1.96, respectivamente, las dos únicas entidades que reportaron recursos ejercidos inferiores a 10 millones de pesos.
- Ausencia de planeación y deficiencia en el control del gasto.** El sobreejercicio es una constante a través de las cuatro ediciones del Índice. En 2013, más de la mitad de las entidades se gastaron más recursos de los

originalmente presupuestados. De las quince entidades que sobreejercieron para 2013, siete lo hicieron en más del doble de los recursos aprobados al inicio del periodo. En general, si se consideran sólo las 27 entidades federativas que reportan un gasto ejercido de 5 mil 639 millones, se puede afirmar que sólo el 68% de este gasto estaba cubierto presupuestalmente y el 32% restante equivale a sobreejercicios. Esta tendencia ilustra con elocuencia falta de planeación, de control y fiscalización de los recursos, así como el débil contrapeso de los Congresos estatales respecto a la ejecución y vigilancia presupuestaria.

4. **El gasto en publicidad oficial reportado es volátil.** Existen variaciones significativas que se podrían explicar por dos razones: un cambio en la manera de ejercer los recursos en publicidad oficial o una modificación en la manera de informar sobre estos gastos.
- 5 **Opacidad del desglose del gasto.** De 19 entidades cuyo gasto sumó 5 mil 639 millones de pesos, sólo se transparentó el destino del 61% de esta suma. Es imposible conocer en qué tipo de medios o con qué proveedores se gastaron más de 2 mil 413 millones.
6. **En 2013, dominó el gasto de las entidades en medios impresos.** Según las cifras globales para 2013, los medios impresos son la categoría que se beneficia del mayor ingreso de recursos públicos de las entidades, con 37%; y luego la televisión con 30%. Estas cifras contrastan con lo reportado los años anteriores durante las cuales la televisión fue el medio favorecido por las entidades.

Capítulo 3.

Impacto de las campañas de comunicación social.

Las Entidades no evalúan el impacto que tienen sus campañas de comunicación social

En adición a las solicitudes de acceso a la información empleadas para la construcción del Índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas, se solicitó a las 32 entidades documentación que refirieran los resultados de las evaluaciones de impacto de dos campañas de comunicación realizadas durante 2013 y el costo de dichas campañas. Lo anterior con el ánimo de aproximarnos a la eficacia en el gasto en publicidad oficial de las entidades federativas –principio constitucional para el ejercicio de cualquier recurso–.

La hipótesis de trabajo indica que si las entidades miden el impacto de sus campañas de comunicación y evalúan el grado de eficacia –o ineficacia– de las mismas, dan un primer paso para apegarse a la disposición constitucional referida. Para tener esta evaluación completa, no dejamos de advertir, es indispensable saber en qué medida las entidades emplean este tipo de evaluación para la erogación futura en publicidad oficial. Sin embargo, este segundo paso sale del alcance de este ejercicio.

Así, el resultado inicial y las respuestas otorgadas a este ejercicio se describen a continuación.

TABLA 3.1 RESPUESTAS A SOLICITUD DE EVALUACIÓN DE CAMPAÑAS EN ENTIDADES FEDERATIVAS

Estado	Resultados	
	Evaluación de las campañas	Costo unitario de la campaña
Aguascalientes	Inexistencia	Inexistencia
Baja California	Inexistencia	Inexistencia
Baja California Sur	Sin respuesta	Sin respuesta
Campeche	Entrega de información	Entrega de información
Chiapas	Inexistencia	Inexistencia
Chihuahua	Sin respuesta	Sin respuesta
Coahuila	Entrega de información	Inexistencia
Colima	Entrega de información	Inexistencia
Distrito Federal	Entrega de información	Entrega de información
Durango	Incompetencia	Incompetencia
Estado de México	Entrega de información	Inexistencia
Guanajuato	Entrega de información	Inexistencia
Guerrero	Inexistencia	Inexistencia

Estado	Resultados	
	Evaluación de las campañas	Costo unitario de la campaña
Jalisco*	Requerimiento no atendido	Requerimiento no atendido
Michoacán	Inexistencia	Inexistencia
Morelos	Inexistencia	Inexistencia
Nayarit*	Requerimiento no atendido	Requerimiento no atendido
Nuevo León	Incompetencia / Reserva	Incompetencia / Reserva
Oaxaca	Entrega de información	Entrega de información
Puebla	Entrega de información	Entrega de información
Querétaro*	Requerimiento no atendido	Requerimiento no atendido
Quintana Roo	Inexistencia	Inexistencia
San Luis Potosí	Inexistencia	Inexistencia
Sinaloa	Entrega de información	Inexistencia
Sonora*	Requerimiento no atendido	Requerimiento no atendido
Tabasco	Inexistencia	Inexistencia
Tamaulipas*	Requerimiento no atendido	Requerimiento no atendido
Tlaxcala	Entrega de información	Inexistencia
Veracruz	Reserva / Entrega de información	Reserva / Entrega de información
Yucatán	Entrega de información	Entrega de información
Zacatecas*	Requerimiento no atendido	Requerimiento no atendido

*Estado no contemplado para efectos de este análisis. Los requerimientos de información adicional no se cumplieron a tiempo.

Fuente: elaboración propia con base en solicitudes de información hechas a las 32 entidades federativas

Excluyendo las entidades federativas en las cuales no se pudo llevar a cabo el proceso de acceso a la información hasta el final (6) y las entidades que no contestaron la solicitud (2), se contemplaron 24 entidades federativas para este ejercicio. Entre ellas, sólo 12 entregaron información relacionada de alguna manera con la solicitud (sin que esto implique una respuesta satisfactoria, como más adelante se detallará), nueve entidades declararon la información como inexistente, una autoridad estatal manifestó su incompetencia para contar con la información solicitada y dos entidades reservaron parcialmente la información solicitada.

De las 12 entidades que en efecto entregaron información sobre la evaluación de campañas, dos estados proveen información inadecuada: Colima refirió que dio inicio a la campaña Acercamiento de Servicios y Trámites a la Ciudadanía en enero de 2014, sin embargo, añadió que no cuenta con “plan de calidad, encuestas de satisfacción ni evaluación de indicadores”. Campeche, por su parte, entregó la relación del marco legal que observa para su ejercicio presupuestario.

Así, son sólo diez las entidades que hicieron entrega de información relacionada con la medición del impacto de sus campañas. De éstas, Coahuila, Estado de México, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tlaxcala y Yucatán hicieron públicos los resultados finales de las campañas; y dos, Distrito Federal y Guanajuato, entregaron la documentación completa del proceso de evaluación.

Sobre los primeros ocho, a continuación se presentan tres ejemplos interesantes. Coahuila informó que los efectos de la campaña Mídete, Nútrete y Actívate fue el incremento de la población que asistió a consultas y orientación nutricional en un 65%. Asimismo, indicó que los efectos de la campaña Búsqueda de feminicidas arrojaron la captura de dos presuntos responsables.

Hidalgo informó que los efectos de la campaña Exposición del Maestro Fernando Botero, cuyo costo se elevó a un millón 311 mil pesos, fue la afluencia "de más de 50 mil visitantes". Por otra parte, gracias a la campaña Vive sin Drogas, cuyo costo fue de 3 millones, se dio atención a más de 10 mil jóvenes, mujeres y hombres, del territorio hidalguense. Sin embargo, la información que entregó en su respuesta no permite reconocer con claridad si los 3 millones fueron exclusivos a comunicación o si este monto incluye la atención de los más de 10 mil jóvenes en los centros de atención. Un último ejemplo es Oaxaca. Si bien el Estado entregó información sobre los costos y fundamentos de su Campaña contra Incendios, no es posible saber el impacto verdadero de la campaña mediática, pues se inscriben en los resultados más amplios del programa Combate de incendios forestales 2013. Además informa que la campaña mediática de la Guelaguetza de 2013 costó 11 millones 324 mil pesos, comprendió la promoción en medios de comunicación durante más de un mes y el festival trajo "una derrama económica de 270 millones de pesos".

Respecto a las dos entidades que entregaron documentación completa, esto no necesariamente implica que la misma sea clara o satisfactoria.

El Distrito Federal informó que para la difusión del Primer Informe de Gobierno se erogaron 37 millones y 18 millones para la difusión de la campaña Descuento predial 2013. De estas dos campañas, se entregó documentación que contiene las estrategias por tipo de medio (prensa, televisión y radio), el detalle del gasto por proveedor y tipo de medio, el tiraje de cada medio seleccionado, el costo promedio por inserción, y el costo promedio por lector (para el caso de medios impresos).

Ahora bien, el Primer informe de gobierno en estricto sentido no se puede considerar como publicidad oficial o propaganda gubernamental. De acuerdo al artículo 242.5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a reglas de transmisión que precisa la ley. En este sentido, no se podría tomar con satisfactoria la respuesta del Distrito Federal.

En adición, sobre la campaña de impuestos prediales, no se cuenta con información relativa a los efectos de la campaña, por ejemplo, el número de personas que aprovecharon los descuentos en el pago del impuesto predial y cómo este número se asocia a la campaña desplegada.

En el caso de Guanajuato, se entregó la evaluación de impacto realizada por una compañía contratada para medir el impacto de la estrategia de comunicaciones del Gobernador Miguel Márquez. Esta evaluación incluyó algunas campañas mediáticas, las que fueron evaluadas a través de grupos de enfoque antes y después de su periodo de proyección. Este documento, sin embargo, no es preciso lo suficiente para reconocer el impacto de las campañas, pues la evaluación se relaciona con la figura del gobernador y no realmente con el impacto de las campañas según sus fines. Por ejemplo, se concluye que "la imagen del gobernador es excelente", que "las campañas de mayor impacto son Guanajuato gana empleos y Guanajuato destino cultural, pues son las áreas en las que este gobierno está teniendo un mejor desempeño", y que "la palabra impulso [eje rector de la estrategia] es altamente aceptada".

La evaluación de impacto que referenció Guanajuato ilustra elocuentemente uno de los vicios de la publicidad oficial: la promoción personalizada. A pesar de que constitucionalmente la publicidad oficial no puede ser utilizada

para la promoción personalizada de los gobernantes, la evaluación de impacto busca paradójicamente medir el nivel de aprehensión de la sociedad respecto a la imagen del gobernador.

Información sobre el costo unitario de las campañas

Obtener información sobre el costo unitario de las dos campañas fue difícil. Sólo se logró información en cinco estados, pues 16 entidades federativas argumentan la inexistencia a partir de un mismo argumento: la imposibilidad de determinar esta información porque se realiza a través de una contratación anual que no permite identificar el costo unitario de una campaña.

En Baja California, por ejemplo, se explica que “no existen como tales [costos unitarios] ya que sólo existen contratos de publicidad con los medios y se van ejerciendo de acuerdo a las necesidades”. De forma similar, el Estado de México respondió que no celebra contratos específicos con los medios de comunicación por campaña, sino que la difusión de las mismas deriva de la relación contractual anual que se establece con cada uno de ellos y de las estrategias de comunicación requeridas. En esta línea, Tabasco también afirmó que “la cifra exacta [por campaña] no se puede saber ya que maneja de manera independiente contratos con diversos medios de comunicación que publican a solicitud del Poder Ejecutivo”.

Estas respuestas evidencian la ausencia de una planeación detallada y específica para uso de la publicidad oficial. Los contratos son el reflejo de esta práctica, en tanto son pactos anuales que no especifican para qué se contrata el medio de comunicación y así deja un vasto margen de maniobra a la hora de implementar el contrato que incluye –en muchos– la promoción personalizada de las figuras públicas.

Capítulo 4.

Estudio de casos paradigmáticos. Opacidad, uso y efectos de la publicidad oficial a nivel municipal y estatal.

Además del ejercicio de acceso a la información en las entidades federativas, descrito en el Capítulo 1, para el presente Informe se buscó incluir otros ejercicios de análisis que permitan aproximar un estudio más integral sobre la publicidad oficial en el país. En este sentido, se detallaron, a través de tres casos de estudio –dos a nivel estatal, Puebla y Sonora, y uno municipales Ciudad Juárez–, narrativas más descriptivas y testimoniales sobre la opacidad, el uso discrecional y los efectos de la publicidad oficial desde la perspectiva de actores locales.

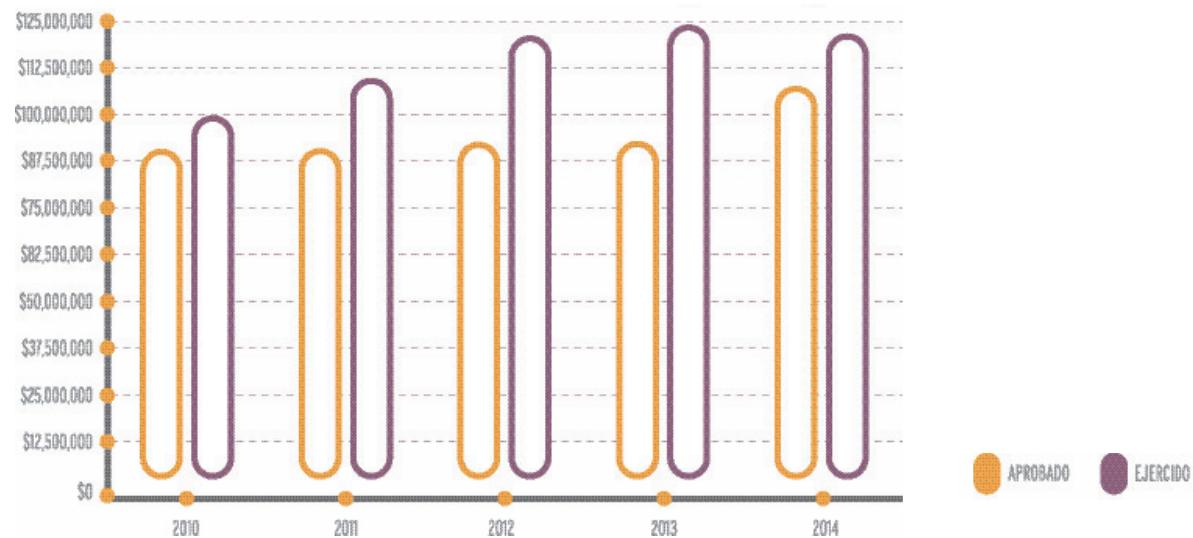
4.1 La publicidad oficial en el ámbito municipal

a. La opacidad y los manejos de la comunicación social en el Municipio Juárez, Chihuahua¹²

La publicidad oficial en Ciudad Juárez, Chihuahua es reflejo de una realidad también vivida en otras partes del país: sobreejercicios, excesos y opacidad.

De acuerdo con datos oficiales del Gobierno Municipal de Juárez (2015), entre 2010 y 2014, el gasto ejercido en publicidad oficial excede de manera importante al gasto presupuestado. Como se observa en la Gráfica 4.1, en todos los casos, el gasto durante estos últimos 4 años ha excedido los 100 millones de pesos.¹³

GRÁFICA 4.1 PRESUPUESTO APROBADO VS EJERCIDO EN PUBLICIDAD OFICIAL DEL MUNICIPIO DE CIUDAD JUÁREZ



Fuente: Gobierno Municipal de Juárez¹⁴

¹² En la redacción de esta sección se contó con la colaboración de la organización Plan Estratégico de Juárez.

¹³ Las cifras de ésta y las tres secciones de casos locales fueron tomadas directamente de la fuente original, por lo que no se presentan en precios constantes.

¹⁴ Gastos Relativos a Comunicación Social, disponible en <http://www.juarez.gob.mx/2015cf/transparencia/docs.php?file=12216687>

Poniendo en contexto estos gastos, la publicidad oficial es mayor a las compras realizadas por la Dirección de Obras Públicas y al equipamiento de Seguridad Pública. Según un estudio sobre compras públicas presentado por Ciudadanos por una Mejor Administración Pública (CIMAP), en el periodo enero-junio de 2014, el 47.7% de las compras públicas del ayuntamiento se realizaron para publicidad oficial. Como se afirmó, este gasto es mayor al de obras públicas (que equivale al 12.63%), seguridad pública (18.65%) y rebasa de manera sustancial lo invertido en desarrollo social (0.04%) y educación y cultura (1.67%).¹⁵

Por otro lado, en términos monetarios, el costo que implica para la ciudadanía el anuncio del trabajo del gobierno es, en ocasiones, más alto que el trabajo mismo. Por ejemplo, del presupuesto programático de preservación del medio ambiente, en el que se invirtió un poco más de 20 millones durante 2014, el desglose arroja que 17 millones 195 mil fueron orientados a gastos de publicidad bajo la asignación presupuestal de "Difusión en medios de comunicación". Esto implica que el 85% del presupuesto asignado a este rubro se invirtió exclusivamente en publicidad oficial.

La opacidad y arbitrariedad en materia de comunicación social en el ámbito del municipio, llevó a que desde enero de 2015, el Plan Estratégico de Juárez investigara los contratos de publicidad oficial de 2014. En la campaña denominada "El costo de la vanidad" se presentaron conclusiones sobre los abusos de la publicidad oficial y la opacidad que los rodean, como la contratación de páginas de internet inexistentes y la clasificación de la información relacionada como reservada.

Los sitios web inexistentes

La discrecionalidad en la asignación de publicidad oficial en Ciudad Juárez es notoria. Si bien una justa expectativa es que el gasto de recursos en propaganda gubernamental incluya todo los tipos de medios de comunicación (radiales, impresos, televisión, internet, cine u otros), éste debe ejercerse a partir criterios racionales (que incluyen audiencias esperadas, precios, circulación o audiencia del medio respectivo). Así, podría resultar normal que en condiciones análogas, medios con capacidades de circulación mayores reciban mayor cantidad de pauta; y, consecuentemente, medios con menor índice de usuarios, menores recursos a través de la asignación de publicidad.

Sin embargo, los contratos de publicidad oficial de 2014 del municipio rompen con este esquema lógico. Un porcentaje importante del gasto ejercido se destinó a páginas de internet que no reciben actualizaciones continuas o, peor aún, que simple y sencillamente no existen.

Durante 2014, al menos seis sitios de internet que recibieron recursos en publicidad oficial no existían. De estos, dos sitios continuaron como destino de recursos en 2015: www.920noticias.net y www.notienfoque.com. En efecto, estas dos direcciones web, que en 2014 recibieron 139 mil pesos y 97 mil pesos, respectivamente, renovaron contratos para 2015, aun cuando se constató y certificó ante notario público la inexistencia de ambos portales.¹⁶

A partir de la denuncia pública que se hizo, estos sitios ya se encuentran activos. Sin embargo, la duda se mantiene, pues no es preciso el beneficio público que otorga a la ciudadanía los despliegues publicitarios en sitios hechos al vapor y por ende, con pocos o nulos visitantes. Esto, sin lugar a dudas, contradice el principio de efectividad del mensaje de la publicidad oficial, esto es, la pauta que se difunde a través de estos portales no busca un público específico al que se desea impactar con la campaña.

La pauta allí seguirá durante 2015, pues de acuerdo a las minutas publicadas por el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Municipio de Juárez –órgano colegiado que aprueba dichas compras– se corroboró que

¹⁵ Para más información sobre el informe presentado en 2014 por CIMAP ver el link <http://www.cimapjuarez.org/index.php/blog-cimap/50-las-compras-publicas-en-ciudad-juarez-47-49-a-comunicacion-social>

¹⁶ Documentos notariales que avalan inexistencia de sitios web contratados, disponible en <http://www.planjuarez.org/images/docs/fesnotariales.pdf>

los contratos fueron realizados el 17 y 23 de marzo de 2015, con un periodo de duración que inició retroactivamente el primero de ese mes y con una vigencia de 12 meses.¹⁷

Montos de los contratos reservados a la ciudadanía

La contratación irregular es grave y la publicidad oficial no puede convertirse en un canal para el arbitrio de las autoridades en materia presupuestal. Por esto, un pilar clave en el tema es la transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, la comunicación social en Juárez pasa por una crisis mayor en estos rubros.

El 4 de marzo de 2015, el Comité de Información del Gobierno Municipal celebró una sesión extraordinaria para clasificar como reservados los montos de los contratos de comunicación social, probablemente tras la denuncia pública de montos excesivos en el rubro, que diversas organizaciones de la ciudad señalaron, y en vísperas del periodo electoral celebrado el pasado el 01 de junio. Este documento, bajo argumentos plenamente insostenibles publicita la celebración del contrato, el nombre del proveedor y la vigencia de los contratos, pero reserva los montos destinados.¹⁸

Las acciones jurídicas

Tras reunir evidencias suficientes a través de documentos públicos en el portal de transparencia Municipal y vía Infomex, y documentar frente a Notario Público la inexistencia de dichos sitios web, Plan Estratégico de Juárez presentó diversos recursos legales para revertir una clasificación ilegal.

1. Denuncia ante ICHITAIP por reserva de información

Con base en el artículo 50, fracción I, inciso d, el 11 de junio se presentó una denuncia ante el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (ICHITAIP) en contra de los servidores públicos que avalaron la reserva de la información pública referente a los contratos de publicidad, así como por incumplir el procedimiento que marca la ley. Además, en términos del artículo 33, fracción I de la Ley de Transparencia del Estado de Chihuahua y 44, fracción III de su Reglamento, se solicitó desclasificar la información ilegalmente reservada.¹⁹

Este ejercicio de transparencia no es accesible para cualquier ciudadano o ciudadana. Además de presentar la inconformidad en la capital del Estado, ubicada a alrededor de 350 kilómetros de distancia, ésta tiene que ser ratificada días después para poder ser tomada en cuenta. Este procedimiento, que suma desplazamientos por 700 kilómetros para quienes se ubican en Ciudad Juárez, es un incentivo perverso para que muchos ciudadanos y ciudadanas denuncien las irregularidades que encuentran en el acceso a la información.

2. Solicitud de investigación a Contraloría y Sindicatura Municipal

En paralelo a las acciones frente al Instituto estatal de transparencia, se ingresó una solicitud de investigación dirigida a la Contraloría y Sindicatura Municipal, en la que se requirió textualmente que si en el ejercicio de sus funciones observan la posible comisión de un delito penal respecto a la contratación de publicidad oficial en los portales señalados, se dé vista al Ministerio Público para que se inicie respectivamente la integración de una investigación penal.

¹⁷ Minutas de la sesión ordinaria del 17 y 23 de marzo de 2015 del Comité de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios de Juárez, disponibles en <http://www.juarez.gob.mx/2015cf/transparencia/docs.php?file=11737362> y <http://www.juarez.gob.mx/2015cf/transparencia/docs.php?file=11735619>

¹⁸ Acta de Sesión extraordinaria del Comité de Información del Gobierno Municipal del 4 de marzo de 2015, disponible en <http://planjuarez.org/images/docs/reservacom.pdf>

¹⁹ Denuncia presentada ante ICHITAIP, disponible en <http://www.planjuarez.org/images/docs/denunciaichitaip11jun.pdf>.

Al respecto, se debe señalar que la misma solicitud tiene en frente un problema mayor, pues las autoridades encargadas de auditar y garantizar la transparencia, honradez, economía y efectividad en el ejercicio de recursos, así como identificar las anomalías en la asignación de los contratos, son firmantes de los documentos en los que se otorgaron dichos contratos irregulares. La situación, coloca a ambos funcionarios como juez y parte en la situación por ser presuntos corresponsales de la irregularidad.²⁰

3. Denuncia ante el Congreso del Estado

Buscando la nulidad inmediata de los contratos adjudicados y la devolución inmediata de las cantidades erogadas y el pago de daños y perjuicios a la Hacienda Municipal, se presentó una denuncia²¹ ante el Congreso del Estado de Chihuahua, con copia a la dirección de Asuntos Internos de la Contraloría Municipal y al Presidente Municipal. Los denunciados en este proceso son los firmantes de dichos contratos.²²

Evidenciar el uso ilegal de recursos a través de contratos en publicidad oficial es incómodo para el gobierno municipal. Las declaraciones de los funcionarios públicos²³ y la amenaza de acciones legales en contra del Plan Estratégico²⁴ demuestran esto. No obstante, los reclamos hechos siguen siendo legítimos en tanto la transparencia, la honradez y la efectividad del gasto son principios constitucionales que deben guiar toda pauta gubernamental.

Erogar recursos de publicidad oficial en páginas de internet inexistentes refleja con elocuencia el grado de discrecionalidad y el arbitrio de los funcionarios que dependen directa y únicamente de los gobiernos en turno. Por esto, además de criterios claros y racionales para la contratación de pauta gubernamental, es necesario el involucramiento de especialistas técnicos en la asignación de ésta (en particular, en las etapas de planificación, colocación en los medios, etcétera),²⁵ así como de ciudadanos que observen la imparcialidad de los procesos y favorezcan la publicidad de los mismos.

4.2 La publicidad oficial en el ámbito estatal

a. La publicidad oficial en los informes del gobernador de Puebla²⁶

Desde 2007, en México está constitucionalmente prohibido que cualquier servidor público difunda su nombre, imagen, voz y símbolos a través de la publicidad oficial. Sin embargo, existe una excepción a la interdicción de esta promoción personalizada: la difusión de los informes de labores anuales. Diferentes actores políticos han instrumentalizado de formas ilegítimas e ilegales en más de una ocasión esta excepción. El abuso de ésta se exemplifica con claridad en el caso de Puebla, pues su actual gobernador, Rafael Moreno Valle, ha recurrido a una importante promoción personal en el marco de sus informes.

En efecto, para Rafael Moreno Valle, los límites de Puebla no están ahí donde los mapas marcan las fronteras del estado. Son, por decir, más flexibles. Llegan hasta la frontera norte y la frontera sur. Van desde el Golfo de México hasta el océano Pacífico.

²⁰ Solicitud de Investigación a Contraloría y Sindicatura Municipal, disponible en www.planjuarez.org/images/docs/solicituddeinvestigacioncomsoc.pdf.

²¹ De la misma manera que con la denuncia presentada ante ICHITAIP, este procedimiento requiere a un juarense desplazarse 350 kilómetros para ratificar la denuncia.

²² Denuncia Presentada ante el Congreso del Estado de Chihuahua y la Dirección de Asuntos Internos, disponible en <http://www.planjuarez.org/images/docs/denunciacongreso.pdf>.

²³ Por ejemplo, del Oficial Mayor Juan Francisco Vélez, "El Gobierno no desvía recursos, ejerce el presupuesto y cualquier contrato está apegado a la normatividad vigente que marca la ley de adquisiciones" y que "Hoy más que nunca el Municipio ha estado abierto y siempre obra de buena fe", disponibles en <http://www.860noticias.com.mx/v1.3/read.php?w=17969>.

²⁴ Según el Secretario del Ayuntamiento, Jorge Mario Quintana, quién imputó a la organización de supuesto "daño moral" causado al gobierno, disponible en <http://www.860noticias.com.mx/v1.3/read.php?w=18005>.

²⁵ Como lo recomienda la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en sus Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión, disponibles en <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/PUBLICIDAD%20OFICIAL%202012%2005%2007.pdf>

²⁶ En la redacción de esta sección se contó con la colaboración de Ernesto Aroche Aguilar. Apartados de esta sección han sido publicados anteriormente en el sitio web que dirige el periodista, <http://ladobe.com.mx/>

Dentro del espacio que gobierna bien caben más de 26 estados, pues hasta allá ha extendido la publicidad en cine, radio y televisión de sus informes de labores en 2012 y 2014; y aunque la autoridad electoral ha encontrado responsable al gobernador panista de promocionar su imagen, violando reiteradamente el artículo 134 constitucional y los límites de la difusión de los informes de gobierno, no se han implementado las debidas sanciones.

Primer informe de gobierno de Rafael Moreno Valle

El 15 de enero de 2012, el gobierno de Rafael Moreno Valle contrató a la empresa Make Pro, compañía subsidiaria de Corporativa Interamericana de Entretenimiento (CIE), para inundar las salas de cines del país con anuncios propagandísticos. En ese año, según la autoridad electoral, el entonces Instituto Federal Electoral, se transmitieron 3 mil 266 spots cinematográficos o "cineminutos". El costo de dicha campaña superó los 14 millones pesos. Tal cifra le costó al gobernador llevar su campaña fuera del territorio poblano, como lo comprobó el IFE.

Los 3 mil 266 spots cinematográficos o "cineminutos", que suman 54 horas y 43 minutos de cápsulas promocionales del Primer informe de labores del poblano, fueron reproducidos en 164 complejos cinematográficos en todo el territorio nacional, omitiendo paradójicamente un solo estado: Puebla. Una tarea para la que se contrató a la empresa Make Pro, compañía que a su vez mantiene nexos económicos y sociedad con Televisa.

El IFE, entonces, planteó en su resolución CG280/2012 la necesidad de iniciar "un juicio de reproche en contra del actual Gobernador del estado de Puebla, en razón de que la promoción personalizada que se configura es inherente a su persona". Su resolución concluía, sin embargo, que el Congreso local era la única instancia facultada para establecer un juicio del tipo referido.

Una visión que, sin embargo, no fue compartida por los diputados locales. En palabras del entonces presidente de la Comisión de Gobernación, Gerardo Mejía, la anterior legislatura desechó el caso, pues "el Poder Legislativo se [encontraba] imposibilitado para sancionar al gobernador Rafael Moreno Valle Rosas o al director de Comunicación Social, Sergio Ramírez Robles, por violar la Constitución del país en la difusión del primer informe de labores". De las violaciones señaladas por el IFE en 2012 por la transmisión de estos spots, la única penalización que se ha impuesto hasta el momento es una amonestación privada en contra de Sergio Ramírez Robles, ex titular de la Dirección de Comunicación Social en la administración del gobernador panista y actual funcionario en el gobierno priísta de Jalisco.

Tercer informe de gobierno de Moreno Valle

En una segunda ocasión, tras una denuncia del Partido Revolucionario Institucional en 2014, el INE concluyó que Rafael Moreno Valle Rosas "[había] infringido lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en relación con la excepción en la ley electoral relacionada con los informes de gobierno. Esto, después de que el Instituto comprobó la transmisión de 2 mil 758 spots de radio y televisión en 25 estados del país, además de los 5 mil 341 que se transmitieron en Puebla.

TABLA 4.1 IMPACTOS EN RADIO Y TELEVISIÓN DEL TERCER INFORME DE GOBIERNO DE RAFAEL MORENO VALLE

IMPACTOS EN RADIO	
TOTALES	7 529
IMPACTOS EN EL ESTADO DE PUEBLA	4 867
IMPACTOS EXTRATERRITORIALES	2 662
IMPACTOS EN TELEVISIÓN	
TOTALES	570
IMPACTOS EN EL ESTADO DE PUEBLA	474
IMPACTOS EXTRATERRITORIALES	96

Fuente: Resolución INE/CG224/2014

Para sustentar su acusación inicial, el PRI contrató a la empresa GA Comunicación, con la finalidad de que monitoreara la transmisión de spots en radio, televisión abierta y en señal restringida o cable. El reporte referido por el partido logró detectar 4 mil 262 spots. Pero de estos, el INE ratificó sólo 3 mil 145, es decir 73% del total, que coincidían en entidad, emisora, fecha y material (esta cifra se eleva a 98% si se deja de lado la variable “material”).

En su monitoreo, GA Comunicación detectó la transmisión de 294 spots en 16 canales que ofrece la empresa Cablevisión.

**TABLA 4.2 TRANSMISIONES DE SPOTS DEL TERCER INFORME DE GOBIERNO DE RAFAEL MORENO VALLE,
DETECTADAS POR GA COMUNICACIÓN**

CANAL	Transmisiones detectadas por GA Comunicación
Warner Channel	37
Telefórmula	27
TL Novelas	22
De Película	19
Disney XD	19
Sony	18
VH1	18
Discovery Home and Health	18
Fox	18
Fox Sports	17
Unicable	16
TNT	16
TDN	16
ESPN2	14
Milenio TV	12
Green TV	7

Fuente: Resolución INE/CG224/2014

La investigación del INE, basada en la información que proporcionaron las empresas productoras y Cablevisión, confirmó la transmisión de un volumen mayor de spots a los detectados por GA Comunicación en dos canales: Milenio TV y Green TV.

**TABLA 4.3 COMPARATIVO SPOTS RECONOCIDOS Y DETECTADOS POR MONITOREO CONTRATADO,
DEL TERCER INFORME DE GOBIERNO DE RAFAEL MORENO VALLE**

Empresa	Spots reconocidos	Spots en el monitoreo del PRI
Milenio TV	30	12
Green TV	129	7
Total	159	19

Fuente: Resolución INE/CG224/2014

El argumento de Cablevisión, a través de su representante Ángel Israel Crespo Rueda, insistía repetidamente que la empresa sólo retransmite el contenido de los canales, sin posibilidad de modificar la señal. Esto, muy a pesar que en diversos contratos (con Televisa, S.A. de C.V.; Telefórmula, S.A. de C.V.; Fox Latin American Channel, Inc.; NGC Network Latin America, LLC; Fox Sports Mexico Distribution, LLC; Turner Broadcasting System Latin America, Inc.; Discovery Latin America, LLC; HBO OLE Distribution, LLC; MTV Networks Latin America, Inc.; ESPN, Inc.; y Buena Vista Internacional, Inc.), se constató que Cablevisión sí tiene la posibilidad de insertar anuncios.

En efecto, Francisco José Serrano Orozco, representante de Fox Sports Mexico Distribution, LLC, y de Turner Network Televisión LatinAmerica (TNT-LA) reconoció en una respuesta que ofreció al INE que el “espacio publicitario es compartido por el cable operador y el programador, insertando la publicidad cada uno de forma independiente”. En un sentido similar se pronunciaron Karl Heinrich Tessmann Díaz, representante de The Walt Disney Company (México), S. de R.L. y Pablo Enrique Reyes Reyes, representante legal de ESPN México, S.A. de C.V.: “que de conformidad con los acuerdos comerciales pueden comercializar tiempo publicitario bajo su responsabilidad”.

En la investigación del INE fueron tres las empresas que reconocieron haber transmitido spots publicitarios a petición del gobierno del estado: Milenio TV, Green TV y Radio Fórmula. Esta última, aseguró posteriormente que la contratación fue por vía electrónica y después de unos días fue cancelada de manera verbal. En respuesta a esto, Héctor Alcidia Goya, vocero del gobierno del Estado, aseguró que era falso que el gobierno de Rafael Moreno Valle hubiera contratado los servicios de esta empresa. Además, el funcionario alegó que no se acreditó la relación entre el gobierno de Puebla y Green TV, pues ésta se basaba en una “supuesta orden de compra”. A pesar de ello, Green TV fue la empresa mediática que más spots documentados mandó a través de la señal de televisión restringida y junto con Milenio TV fue sancionada por el INE.²⁷

**TABLA 4.4 INFORMACIÓN SOBRE CONTRATOS A MILENIO Y TELEFÓRMULA,
PARA TRANSMISIÓN DEL TERCER INFORME DE GOBIERNO DE RAFAEL MORENO VALLE**

Razón Social	Nombre comercial	Monto del contrato	Año del contrato
Agencia Digital, SA de CV	Milenio TV	\$3,000,000.00	2014
Pm Onestreet, S.A. de C.V.	Telefórmula	\$3,000,000.00	2014

Fuente: Resolución INE/CG224/2014

²⁷ Datos e información obtenida del Expediente INE/CG224/2014, disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2014/Octubre/CGex201410-22/CGex201410-22_rp_9_1.pdf

El caso Radiorama

Para la campaña publicitaria del Tercer informe del gobernador Moreno Valle, García Almaguer contrató, entre otras empresas, a Radiorama S.A. de C.V., compañía que incluye entre sus varias razones sociales a las siguientes firmas:

- Comercializadora de Radio de Jalisco, S.A. de C.V.
- Operadora de Publicidad de Guadalajara, S.A. de C.V.
- Grupo HK, S.A. de C.V.
- Comercializadora en Servicios de Guadalajara, S.A. de C.V.
- Grupo DK, S.A. de C.V.
- Contromedios, S.A. de C.V.
- BAC comunicaciones, S.A. de C.V.

El monto que ha pagado por los servicios de la compañía, que mantiene una sociedad con Televisa Radio y la española Grupo Prisa, hasta el momento es de casi cinco millones de pesos, tan sólo con las dos primeras razones sociales de la lista anterior.

En 2014, Radiorama transmitió spots radiales del Tercer informe del gobernador Rafael Moreno Valle en 26 estados y a través de más de 80 radiodifusoras (de 431 que registra el grupo como afiliadas), en las que se incluyen las emisoras de los grupos Exa, Ultra, y Milenio Radio.

La transmisión de spots, según verificó, documentó y comprobó el INE, se realizó no sólo fuera del territorio que gobierna Moreno Valle, sino incluso fuera de los tiempos legales que concede la constitución para la promoción de las acciones anuales de gobierno.

Las entidades federativas con el mayor número de impactos, más allá de Puebla, fueron el Distrito Federal (383), Sonora (350), Nayarit (313), Guanajuato (319) y Jalisco (290).

Prácticamente, uno de cada cinco spots que el INE contabilizó en la promoción del Tercer informe de labores del mandatario poblano se difundió en una de estas entidades. De hecho, el 34% de los 8 mil 99 spots transmitidos en señal abierta de radio y televisión se hizo fuera del estado de Puebla.

Frente a estas infracciones, el INE pidió al Congreso poblano, nuevamente, que sancionara al mandatario y a la Contraloría estatal que iniciara un procedimiento en contra de Marcelo García Almaguer, ex director de Comunicación Social del gobierno de Puebla y actual vocero del Comité Ejecutivo del Partido Acción Nacional.

Por segunda ocasión, los diputados exoneraron al gobernador.

La Contraloría, por su parte, sólo aplicó una “amonestación privada”, según reconoció la dependencia a una solicitud de información. Se desconocen más detalles relacionados con el procedimiento, pues el acceso al expediente implicó superar una reserva de información, un pago de 9 mil 852 pesos para la entrega de copias,²⁸ y una versión pública estéril que clasificó hasta el nombre del gobernador Moreno Valle.

²⁸ Fue necesario impulsar una colecta pública para obtener el dinero requerido por la dependencia y acceder a la información, sólo para enfrentar una versión pública ilegible.

EL HOMBRE QUE DESAPARECE

A Anuar Julián de los Santos un papel le cambió la vida. En ese papel, fechado el 10 de junio de 2014, el entonces apoderado legal y subsecretario jurídico del organismo Puebla Comunicaciones –en donde descansa todo el aparato de comunicación y propaganda del gobierno poblano– reconocía que el gobierno del estado tenía contratos con 10 empresas, todas ellas con posibilidad de transmitir contenido a través de la señal de televisión restringida. Los contratos firmados aluden a Televisa, Canal 40, Uno TV, Telefórmula, Milenio TV, Grupo Imagen, Megacable, MVS, Ultra y PCTV por 44 millones –20 de ellos tan sólo para Televisa– relacionados con el tercer informe de gobierno de Rafael Moreno Valle.

Julián de los Santos, entregó un documento a solicitud del INE, en el que sólo enlistó las razones sociales, el monto y la vigencia del contrato, aunque no exhibió los contratos pues estos se encontraban en revisión por un auditor externo. Dicho documento no fue ratificado a pesar de la petición formal del INE pues a Julián de los Santos primero se le levantó un acta administrativa, y más tarde dejó de laborar para el gobierno del estado. El funcionario fue buscado y citado en varias ocasiones a comparecer en la investigación, sin que atendiera al llamado.

A la par, el director de Puebla Comunicaciones, Héctor Alcudia Goya, rechazó durante la investigación la existencia de dichos contratos, aun cuando el propio gobierno ha reconocido la relación laboral con varias de las empresas citadas.

Fuente: Aroche, Ernesto. De la mano de empresas ligadas a Televisa, RMV se promociona en todo el país, junio 2015, de LadoB, disponible en: <http://ladoB.com.mx/2015/01/de-la-mano-de-empresas-ligadas-a-televisa-rmv-se-promociona-en-todo-el-pais/>

Puebla es un claro ejemplo de impunidad ante el abuso de la publicidad oficial y su excepción electoral. Muy a pesar de que el mandatario fue declarado responsable de infringir la Constitución y el código electoral, de manera reiterada en 2012 y 2014, las autoridades correspondientes no han aplicado las debidas sanciones.

La falta de regulación en la materia es una de las principales causas para que las autoridades burlen las prohibiciones que impiden la promoción de los servidores públicos y las restricciones a los contenidos y difusión de los informes de gobierno.

b. Publicidad oficial en Sinaloa: guante o martillo²⁹

La partidocracia y la clase política del país se encuentran en franca crisis de credibilidad. En diversas encuestas los ciudadanos ubican a diputados, senadores, alcaldes y gobernadores en los últimos niveles de confianza. Así, para la clase política es cada vez más difícil convencer a la sociedad de sus fortalezas, por lo que la comunicación de las dependencias gubernamentales y de quienes las dirigen, se ha vuelto cada vez más compleja y con resultados más insatisfactorios. Los ciudadanos no creen en sus funcionarios, a pesar de los miles de spots en radio y televisión o los cientos de espectaculares cubiertos por impuestos.

En tal contexto, los gobernantes buscan maneras más eficaces para conectar con sus gobernados y mejorar su imagen pública. Ya no son suficientes las “buenas noticias”, los cortes de listón, las inauguraciones o las fotografías regalando dádivas a niños y adultos mayores; ahora es vital reducir, o por qué no, desaparecer las “malas noticias”. En medio, grandes cantidades de dinero para autopromocionarse, pero sobretodo, para controlar a periodistas y medios de comunicación. Una realidad más de la relación prensa-poder en México.

²⁹ En la redacción de esta sección se contó con la colaboración de Adrián López, Director del periódico Noreste. Aquí se presentan los principales hallazgos del primer Diagnóstico de Publicidad Oficial realizado a nivel estatal en Sinaloa, un ejercicio pionero que llevó a cabo el Grupo Editorial Noroeste apoyado en una metodología acordada con Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.

Monitorear los recursos ejercidos en publicidad oficial es pertinente y relevante porque en México la pauta gubernamental dista mucho de cumplir con su verdadera función democrática: la de ser un instrumento para informar a la ciudadanía de asuntos pertinentes de la vida pública. Al contrario, la propaganda del gobierno es, ante todo, dos cosas: un mecanismo de promoción de la clase política y un instrumento para premiar o castigar a los medios de comunicación. Guante o martillo.

Con base en 60 solicitudes de acceso a la información, realizadas a igual número de dependencias del gobierno de Sinaloa, enfocadas en conocer las facturas en publicidad oficial de estas entidades para 2012 y 2013; y en el portal de transparencia del estado, que publica también parte de esta información, se analizó el uso real de los recursos públicos en materia de publicidad oficial. El presente diagnóstico comprende tres vertientes: evaluar el proceso de respuesta a las solicitudes de información (cómo responden); averiguar en qué se usan los recursos públicos de publicidad oficial (cuánto y cómo gastan); y comparar los datos obtenidos vía Infomex con la información disponible en el portal de transparencia del estado.

Acceso a la información sobre publicidad oficial

En la primera vertiente hay buenas noticias. Se debe resaltar la rápida respuesta que tuvieron las 60 dependencias a la solicitud de información vía Infomex para los años 2012 y 2013. Todas las dependencias, sin excepción, respondieron dentro de los 10 días hábiles que establece la ley en Sinaloa para la entrega de la información solicitada por un ciudadano. En conclusión, 37 entidades respondieron que sí manejaron directamente recursos para comprar publicidad oficial en el lapso indicado. El resto, 23 entidades, afirmaron no haber contado con recursos.

Este ejercicio comprueba que el Infomex es una herramienta útil y eficaz para acceder a la información sobre gastos en publicidad oficial. Pero si en la parte formal de la respuesta se obtuvieron buenas noticias, en lo más importante, cuánto y cómo gastan, las noticias son menos alentadoras.

Análisis del gasto en publicidad oficial de 37 dependencias

La segunda vertiente de la investigación, el análisis del gasto comprobado a través de las facturas que entregaron las dependencias, permite afirmar que en 2012 y 2013, el gasto en publicidad oficial alcanzó 32.2 y 47.6 millones de pesos, respectivamente. Otro hallazgo que destaca en este ejercicio es que si bien la Coordinación General de Comunicación Social disminuyó su gasto en publicidad oficial del 2012 al 2013 un 37%, el recurso ejercido globalmente por el poder ejecutivo incrementó en 48% como consecuencia del gasto directo que hicieron otras dependencias a las que la Coordinación General delegó esa facultad.

Las entidades que incrementaron su gasto en mayor proporción fueron siete. Entre ellas, la Secretaría de Turismo ocupó el primer lugar, con cerca de 20 millones destinados a la difusión de los Premios OYE en Mazatlán, buscando la promoción turística del puerto.

TABLA 4.5 GASTO DIRECTO EN PUBLICIDAD OFICIAL EN 2012 Y 2013 DE 37 DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO DE SINALOA

	DEPENDENCIA	GASTO EN 2012	GASTO EN 2013
1	Secretaría de Turismo	1,384,645.48	22,589,140.36
2	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca	38,784.60	18,778.08
3	Procuraduría General de Justicia del Estado	14,924.33	25,520.00
4	Secretaría de Innovación Gubernamental	101,349.41	
5	Secretaría de Salud	1,360,243.06	993,060.68
6	Secretaría de Desarrollo Económico	14,849.44	341,231.48
7	Secretaría de Desarrollo Social y Humano	61,671.40	
8	Secretaría General de Gobierno	46,413.52	
9	Unidad de Transparencia y Rendición de Cuentas	140,401.39	256,800.42
10	Coordinación General de Comunicación Social	19,562,168.53	12,349,357.17
11	Junta de Asistencia Privada	145,315.12	212,694.25
12	CEPAVI	119,703.77	159,667.45
13	ISMUJERES	129,075.77	774,873.49
14	Universidad Pedagógica de Sinaloa (UPS)	128,467.41	221,300.24
15	Universidad de Occidente (UdeO)	1,910,240.02	1,547,787.54
16	ISSSTEESIN	28,085.60	208,236.24
17	Instituto Sinaloense para la Educación de los Adultos (ISEA)	321,485.10	
18	Instituto Sinaloense de Desarrollo Social (ISDESOL)	488,310.20	
19	Instituto Sinaloense de la Juventud (ISJU)	1,045,263.25	800,635.75
20	Instituto del Deporte (ISDE)	82,202.92	1,413,292.40
21	Instituto de Vivienda del Estado de Sinaloa (INVIES)		58,709.92
22	Instituto Sinaloense de Cultura (ISIC)		2,180,165.40
23	ICATSIN (Instituto de Capacitación para el trabajo de Sinaloa)	2,194,731.79	1,125,400.47
24	Hospital Pediátrico de Sinaloa (HPS)	115,879.16	137,770.26
25	Escuela Normal de Sinaloa (ENS)		23,785.11
26	Escuela Normal de Especialización del Estado de Sinaloa (ENEES)	62,209.78	222,642.49

	DEPENDENCIA	GASTO EN 2012	GASTO EN 2013
27	El Colegio de Sinaloa	164,284.00	123,241.28
28	DIF Sinaloa	377,784.71	444,230.72
29	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)	724,668.99	292,605.35
30	Comisión Estatal de Agua		368.00
31	Comisión de Arbitraje Médico (CAME)	117,888.46	74,274.80
32	Consejo de Desarrollo de Sinaloa (CODESIN)	1,020,100.42	647,983.25
33	Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa (COBAES)	229,794.14	254,535.48
34	Centro de Ciencias de Sinaloa (CCS)	11,336.09	38,588.56
35	Instituto Sinaloense de Acuacultura y Pesca (ISAPESCA)	2,658.00	27,382.00
36	CEGERR	14,291.20	12,412.00
37	Instituto de Pensiones	4,330.00	1,840.00
	Suma total	32,163,557.06	47,578,310.64

Fuente: elaboración propia con base en facturas obtenidas vía Infomex. Precios relativos a 2012 y 2013.

TABLA 4.6 DEPENDENCIAS SINALOENSES QUE MÁS INCREMENTARON SU GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL, EN 2012 Y 2013

DEPENDENCIA	GASTO EN 2012	GASTO EN 2013	% DE INCREMENTO
Secretaría de Desarrollo Económico	14,849.44	341,231.48	2,198 %
Instituto del Deporte (ISDE)	82,202.92	1,413,292.40	1,619 %
Secretaría de Turismo	1,384,645.48	22,589,140.36	1,531 %
ISSSTEESEN	28,085.60	208,236.24	641 %
ISMUJERES	129,075.77	774,873.49	500 %
Escuela Normal de Especialización del Estado de Sinaloa (ENEES)	62,209.78	222,642.49	258 %
Unidad de Transparencia y Rendición de Cuentas	140,401.39	256,800.42	82 %

Fuente: elaboración propia con base en las facturas obtenidas vía Infomex. Precios relativos a 2012 y 2013.

Comparativo entre el portal de transparencia y respuestas obtenidas vías Infomex para el año 2013

Una de las etapas más sustanciales de este ejercicio consistió en contrastar la información recibida vía Infomex para 2013 y los datos que difunde el enlace www.laipsinaloa.gob.mx, que hospeda el apartado 'Transparencia' del Gobierno de Sinaloa.

Este contraste, realizado en enero de 2015, arrojó hallazgos que ponen en duda los mecanismos de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo. El cruce de información evidenció la opacidad del Gobierno de Sinaloa, el cual vía plataformas oficiales apenas difunde el 21% del gasto real en publicidad oficial. Es decir, reporta sólo 2 de cada 10 pesos ejercidos.

Con base en las 2 mil 60 facturas obtenidas vía Infomex, el Gobierno de Mario López Valdez (2010-2016) aseguró haber gastado 47 millones 578 mil pesos en convenios con medios, impresiones, y todo lo referente a promoción de programas o actividades de Gobierno en 2013. Pero el portal sólo reportó un gasto que superó por poco los 10 millones de pesos en publicidad oficial, de un total de 993 facturas. En resumen, el Gobierno de Sinaloa omitió en su portal de internet mil 67 facturas, pese a que la revisión se realizó un año después de concluir el ejercicio presupuestario de 2013.d

Una de las hipótesis de esta opacidad apunta a que el Gobierno de Sinaloa sólo difunde en su sitio web las facturas ya pagadas a medios, y no las que sigue debiendo. Sin embargo, la amplia diferencia en las cifras, indicaría también que el Poder Ejecutivo incumple con el artículo 13 de la Ley de Acceso a la Información Pública del estado, que obliga a las entidades a realizar actualizaciones a más tardar cada tres meses después de haberse generado la información.

La opacidad en el 79% del gasto en publicidad oficial en el 2013 evidencia la poca fiabilidad de la información que difunde el sitio. En ninguna de las entidades analizadas coincidieron los datos. Lo anterior demuestra también la falta de capacidad del órgano garante de transparencia estatal (CEAIPES) para garantizar el acceso a la información de oficio, a través de mecanismos que obliguen a incidir a que los sujetos obligados dispongan de la información actualizada del gasto en su sitio de transparencia.

TABLA 4.7 GASTO REPORTADO VÍA INFOMEX Vs. GASTO REPORTADO VÍA PORTAL DE TRANSPARENCIA DEL GOBIERNO DE SINALOA, SOBRE EL GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL PARA EL AÑO 2013

Dependencias que enviaron facturas		Vía INFOMEX		Vía Portal Oficial (www.laipsinaloa.gob.mx)		
Nº	Dependencia	Facturas Entregadas	Importe vía infomex	Portal Oficial (trimestres 2013)	Facturas pagadas de publicidad oficial vía portal oficial	Facturas en Portal Oficial
1	Secretaría de Turismo	39	\$ 22,589,139.36	4 de 4	\$ 42,730.05	18
2	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca	4	\$ 18,778.08	3 de 4	\$ 38,755.60	6
3	Procuraduría General de Justicia del Estado	4	\$ 25,520.00	4 de 4	\$ 454,923.30	81
4	Secretaría de Salud	132	\$ 993,060.68	4 de 4	\$ 594,420.30	52
5	Secretaría de Desarrollo Económico	53	\$ 341,231.48	4 de 4	\$ 9,907.56	3
6	Unidad de Transparencia y Rendición de Cuentas	60	\$ 256,800.42	4 de 4	\$ 160,311.60	36
7	Junta de Asistencia Privada	37	\$ 212,694.25	4 de 4	\$ 115,453.20	22
8	CEPAVI	23	\$ 159,667.85	4 de 4	\$ 180,372.20	29
9	ISMUJERES	93	\$ 774,873.49	4 de 4	\$ 782,921.92	96
10	Universidad Pedagógica	46	\$ 221,300.24	4 de 4	\$ 363,907.01	67
11	Universidad de Occidente	167	\$ 1,547,787.54	4 de 4	\$ 2,268,291.40	161
12	Comunicación Social / Oficina del Gobernador		\$ 12,349,357.17	3 de 4		

Dependencias que enviaron facturas		Vía INFOMEX		Vía Portal Oficial (www.laipsinaloa.gob.mx)		
Nº	Dependencia	Facturas Entregadas	Importe vía infomex	Portal Oficial (trimestres 2013)	Facturas pagadas de publicidad oficial vía portal oficial	Facturas en Portal Oficial
14	Instituto Sinaloense de la Juventud	32	\$ 800,635.75	2 de 4	\$ 440,193.42	26
15	Instituto del Deporte	74	\$ 1,413,292.40	4 de 4	\$ 1,755,317.87	40
16	Instituto de Vivienda del Estado de Sinaloa	4	\$ 58,709.92	1 de 4	\$ 96,785.72	25
17	ISIC	681	\$ 2,180,165.40	4 de 4		
18	ICATSIN	254	\$ 1,125,400.47	4 de 4		
19	Hospital Pediátrico de Sinaloa	15	\$ 137,770.26	4 de 4	\$ 903,005.31	104
20	Escuela Normal	5	\$ 23,785.11	4 de 4	\$ 345,609.59	30
21	ENES		\$ 222,642.49	3 de 4	\$ 217,163.19	18
22	El Colegio de Sinaloa	56	\$ 123,241.28			
23	DIF Sinaloa	91	\$ 444,230.72	4 de 4	\$ 151,988.67	48
24	CONALEP	40	\$ 292,605.35		\$ 157,991.96	14
25	Comisión de Arbitraje Médico	17	\$ 74,274.80		\$ 34,800.00	12
26	Comisión Estatal del Agua	1	\$ 368.00			
27	CODESIN	35	\$ 647,983.25	Sin Publicación	\$ 17,758.44	8
28	COBAES	74	\$ 254,535.48	4 de 4	\$ 902,235.69	81
29	Centro de Ciencias	10	\$ 38,588.56	4 de 4	\$ 45,951.18	13
30	ISAPESCA	5	\$ 27,382.00	4 de 4		
31	CEGERR	1	\$ 12,412.00	4 de 4	\$ 39,512.00	3
32	Instituto de Pensiones	2	\$ 1,840.00			
		2060 Facturas	\$ 47,578,310.04		\$ 10,120,307.18	993 Facturas

Fuente: elaboración propia con base en facturas entregadas vía Infomex y el portal de transparencia. Precios de 2013.

Ahora bien, a partir de las facturas entregadas es casi imposible distinguir si el gasto de publicidad oficial se traduce en verdaderas campañas de difusión o información sobre asuntos de pertinencia pública.

En efecto, no hay documentos accesibles para los ciudadanos que permitan visibilizar si el gasto en publicidad oficial está apegado a los objetivos del artículo 134 constitucional que impide la propaganda personalizada de los funcionarios públicos. ¿Son los souvenirs de la Secretaría de Salud un mecanismo efectivo para informar sobre enfermedades, programas de prevención o medidas para evitar determinadas enfermedades? ¿Sirvieron los Premios

OYE como una verdadera herramienta de promoción turística o sólo para que el gobernador Mario López Valdez se tomara una foto con Chayanne?

Resulta cuando menos curioso que el gasto del Poder Ejecutivo del estado durante 2012 y 2013 en material impreso superó lo ejercido en prensa escrita, radio y televisión. De acuerdo a las facturas entregadas para este ejercicio, en esos dos años se gastaron en lonas, trípticos, souvenirs, camisetas, volantes, espectaculares, entre otros, un total de 19.1 millones de pesos (24% del gasto total), mientras que a prensa se destinó 15.3 millones (19%), a radio 12.3 (15%), televisión (11%) e Internet (1%).

Por otra parte, según facturas entregadas, de 2012 a 2013 el gobierno redujo su gasto en medios impresos (revistas y prensa) y radio, pero lo multiplicó en impresiones, televisión e internet. Internet fue el medio que aumentó más, triplicando su ingreso en publicidad oficial entre 2012 y 2013, aunque la inversión queda muy marginal y sólo representa el 1% del total del gasto para ese lapso.

TABLA 4.8 GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL EN SINALOA POR TIPO DE MEDIO EN PESOS, 2012 Y 2013

Tipo de Medio		2012	2013	Suma total	Participación
1	Medios impresos (revistas y prensa)	8,969,429.63	6,977,491.41	15,946,921.04	20%
2	Impresiones (Volantes, folletos, lonas, espectaculares, uniformes, serigrafía)	8,964,742.97	10,092,024.53	19,056,767.50	24%
3	Televisión	2,561,367.33	6,350,701.69	8,912,069.02	11%
4	Radio	10,565,328.33	1,783,065.05	12,348,393.38	15%
5	Internet	157,412.00	486,700.01	644,112.01	1%
6	Otros (producción de spots, de videos, no específicos)	945,276.80	1,008,328.33	1,953,605.13	2%
7	Premios Oye	-	20,880,000.00	20,880,000.00	26%
		32,163,557.06	47,578,311.02	79,741,868.08	100%

Fuente: elaboración propia con base en facturas obtenidas vía Infomex. Precios relativos a 2012 y 2013.

Como la mayor parte de los estados del país, en Sinaloa la discrecionalidad marca el manejo de la publicidad oficial. Si bien se han logrado avances en transparencia, no son suficientes. Se escapa de este ejercicio, por ejemplo, una dinámica más perversa relacionada con los tratamientos editoriales que no se facturan y no se transparentan, ni a audiencias ni a ciudadanos. Esto es más delicado aún si se tiene en cuenta que la mayoría de medios en Sinaloa no cuentan en sus estructuras figuras de ombudsman o defensores de las audiencias, no transparentan sus códigos de ética y no distinguen cuáles entrevistas o menciones son pagadas y aquellas que no.

El ejercicio actual puede tomarse como un primer paso para avanzar en el estudio de las relaciones entre medios y Estado a través de publicidad oficial.

En países con regulación más desarrollada, como Francia, se ha entendido que los medios son una industria estratégica para la consolidación democrática y el ejercicio más pleno de la libertad de expresión y el derecho a la información. En México, el ejercicio de estos derechos aún tiene camino por construir, desde los ámbitos nacional y estatal. Por esto, generar certidumbre en el uso del dinero público en publicidad oficial es un paso imprescindible para construir mejores democracias. El reto es claro, he aquí una invitación para trabajar en él.

Capítulo 5.³⁰

El gasto en publicidad oficial del Gobierno Federal en 2014

Desde 2012, la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal se comprometió a publicar mensualmente en su sitio de internet los gastos de la administración pública federal en materia de publicidad oficial.³¹ La difusión de esta información, un avance en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), se realiza a través de un sistema que recopila, dentro de otros rubros, la partida presupuestal empleada, fecha de la erogación, proveedor, descripción de la contratación, y los montos totales y unitarios.

Así, el Sistema de Comunicación Social (Comsoc) reproduce la información que las dependencias y entidades registran dentro de los diez días naturales siguientes a la terminación de cada mes, la que es validada por el Órgano Fiscalizador correspondiente y desglosada en su respectiva partida presupuestal federal: Servicios de Comunicación Social y Publicidad (partidas 36101 y 36201) e Información en Medios Masivos Derivada de la Operación y Administración de las Dependencias y Entidades (partida 33605).³²

No obstante, este avance es insuficiente en tanto la información difundida por este medio no es oportuna y su actualización adolece de retrasos. Por ejemplo, la información definitiva de 2014 se conoció hasta julio de 2015, seis meses después de que las dependencias registraron los gastos ejercidos a diciembre de 2014.

5.1 Gastos preliminares frente a gastos definitivos

La desactualización en la información en el Comsoc no es un problema reciente. En mayo de 2014, Fundar y ARTICLE 19 difundieron un documento de evaluación titulado Publicidad Oficial: Recursos públicos ejercidos por el Poder Ejecutivo Federal en 2013, primer año del presidente Enrique Peña Nieto, en el que se trabajó con la información preliminar para el año 2013, pues era mayo y aún no se tenía información definitiva.

Entonces, de acuerdo a con las cifras disponibles, se destacó que en el primer año de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, la administración federal centralizada y paraestatal ejerció 4 mil 485 millones de pesos en publicidad oficial durante 2013. Las cifras definitivas que se conocieron después superaron considerablemente este monto: en 2013 la administración federal centralizada y paraestatal realmente erogó 7 mil 611 millones de pesos, 69.7% más de lo que se reportó preliminarmente.

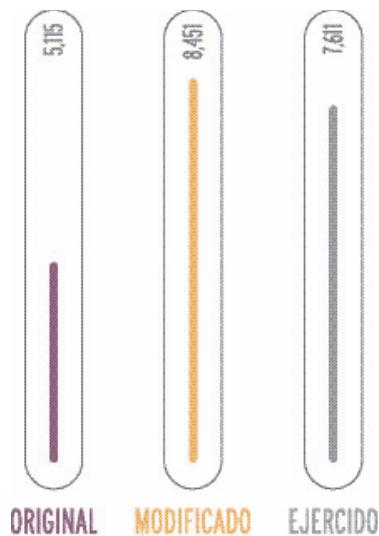
Así, en 2013, el gobierno federal rebasó en más de 2 mil 496 millones el presupuesto original anual aprobado para ese año (que fue de 5 mil 115 millones). En su primer año de gobierno Enrique Peña Nieto excedió 48.8% del gasto originalmente aprobado para publicidad oficial.

³⁰ En el análisis de las cifras del Comsoc se contó con la colaboración de Alfredo Méndez. Todas las cifras en este capítulo están en precios de 2015.

³¹ Todas las cifras que refieran el Sistema de Comunicación Social, Comsoc, están disponibles en el sitio www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/transparencia-focalizada/gastos-de-comunicacion-social.html

³² Ver 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 2014, Capítulo IX "Registro del gasto en el sistema de comunicación social", disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328423&fecha=30/12/2013.

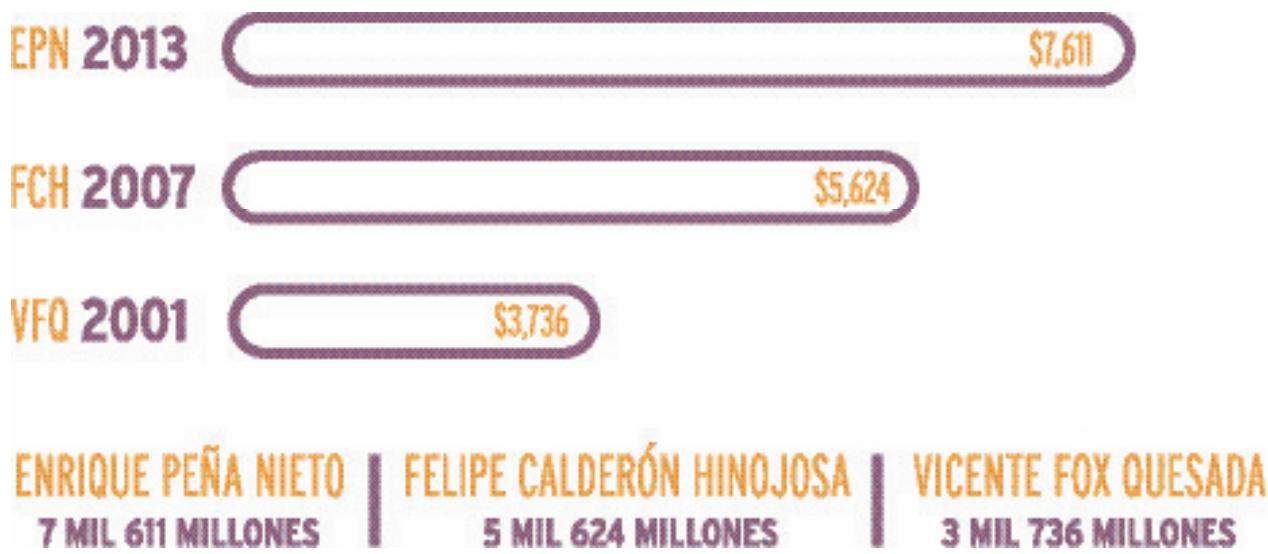
GRÁFICA 5.1 COMPARATIVO DEL PRESUPUESTO FEDERAL EN PUBLICIDAD OFICIAL EN 2013, ORIGINAL, MODIFICADO Y EJERCIDO (EN MILLONES DE PESOS)



Fuente: elaboración propia a partir de información extraída del Sistema de Comunicación Social (Comsoc), cifras en pesos de 2015.

Si el gasto total en publicidad oficial se contrasta con lo ejercido en los primeros años de anteriores sexenios, el gobierno de Enrique Peña ejerció mil 987 millones más que Felipe Calderón en 2007 (35%) y 3 mil 875 millones más que Vicente Fox en 2001 –de hecho, duplicó lo ejercido por este último (104%).³³

GRÁFICA 5.2 COMPARATIVO GASTO FEDERAL EN PUBLICIDAD OFICIAL POR PRIMER AÑO DE CADA SEXENIO (EN MILLONES DE PESOS DE 2013)



Fuente: elaboración propia a partir de información extraída del Sistema de Comunicación Social (Comsoc), cifras definitivas para 2013 y del Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto. Cifras en precios de 2015.

³³ Las cifras correspondientes a 2001 y 2007 fueron tomadas del anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, presentado el 01 de septiembre de 2013 al Congreso de la Unión. Todas las cifras en pesos de 2015.

En relación con 2012, el último del gobierno de Calderón, el gasto en publicidad oficial disminuyó en mil 874 millones. Esta reducción tiende a ser normal, pues la publicidad oficial aumenta de manera constante a lo largo de un sexenio, alcanzando su máximo el último año del gobierno, que coincide con las elecciones federales.

Al respecto, en el sexenio de Vicente Fox la variación fue de 27% entre 2001 y 2006 y en el de Felipe Calderón la variación alcanzó 65%. Si la administración actual sigue la misma tendencia en el aumento de sus gastos, se puede estimar una variación de 64%; esto significa que es factible esperar que el gasto de 2018 se eleve a alrededor de 11 mil 676 millones de pesos.³⁴

Respecto a las cifras definitivas para 2014, la variación que presentan con la información que se difundió preliminarmente en el Comsoc es notoria.

El 13 de julio de 2015, fecha en que se cumplían tres años del primer compromiso hecho por el entonces presidente electo Enrique Peña Nieto, relacionado con la regulación de publicidad oficial, ARTICLE 19 y Fundar, Centro de Análisis e Investigación publicaron un adelanto de este capítulo, elaborado con las cifras preliminares hasta el momento. Entonces, se señaló que en 2014 el gobierno federal había ejercido un total de 3 mil 555 millones de pesos en publicidad oficial.

De nuevo, la publicación de cifras definitivas por parte de la Secretaría de la Función Pública –tan sólo días después de la difusión de un primer adelanto de este informe– superó significativamente la conclusión preliminar. En 2014, el gobierno federal reportó que gastó en total 7 mil 52 millones de pesos, 98.3% más de lo que reportó originalmente.

5.2. El gasto en 2014

Durante 2014, de acuerdo con las cifras definitivas del Comsoc, el gobierno federal ejerció 7 mil 52 millones de pesos en espacios de publicidad en medios de comunicación. Este gasto fue reportado mensualmente desde marzo, con un notorio incremento en los últimos tres meses del año, como a continuación se detalla.

TABLA 5.1 GASTO ACUMULADO MENSUAL EN PUBLICIDAD OFICIAL POR EL GOBIERNO FEDERAL DURANTE 2014

Mes	Gasto acumulado
Marzo	\$ 11,621,219.06
Abril	\$ 104,580,133.53
Mayo	\$ 168,967,755.64
Junio	\$ 234,784,710.99
Julio	\$ 399,122,339.83
Agosto	\$ 621,359,977.80
Septiembre	\$ 815,739,763.32
Octubre	\$ 1,358,316,772.90
Noviembre	\$ 2,069,042,268.39
Diciembre	\$ 7,052,617,655.26

Fuente: elaboración propia a partir de información extraída del Sistema de Comunicación Social (Comsoc), cifras definitivas para 2014. Precios constantes de 2015.

³⁴ Se utilizaron dos fuentes para esta proyección. Las cifras correspondientes a 2011 – 2012 se obtuvieron del Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, presentado el 01 de septiembre de 2013 al Congreso de la Unión. Las cifras de 2013 y 2014 del Comsoc. Todas las cifras se deflactaron a precios de 2015. La proyección para 2018 se obtuvo a partir de una regresión lineal del presupuesto anual ejercido durante los últimos 14 años.

GRÁFICA 5.3 GASTO ACUMULADO MENSUAL EN PUBLICIDAD OFICIAL POR EL GOBIERNO FEDERAL DURANTE 2014 (EN MILLONES DE PESOS)



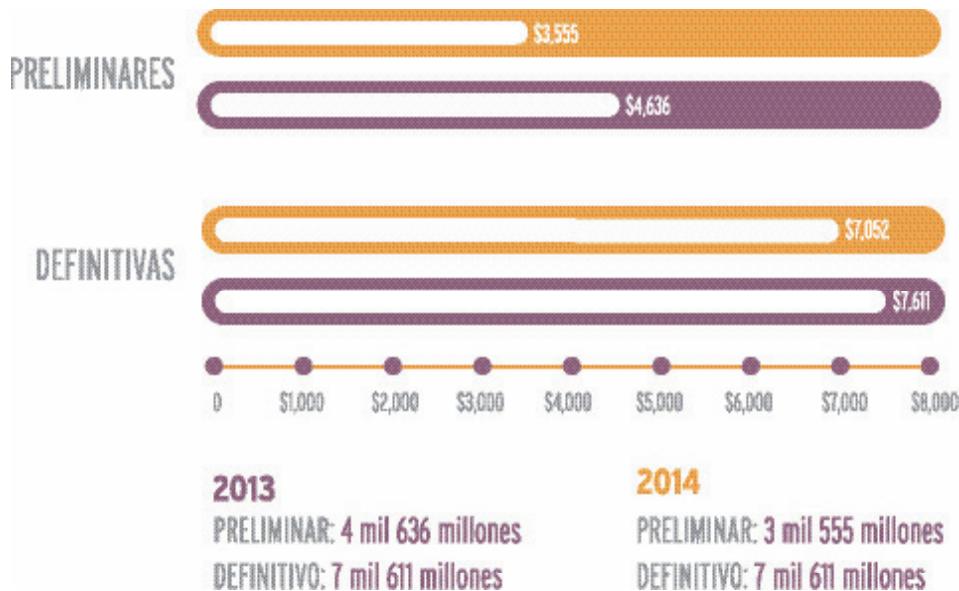
Fuente: elaboración propia a partir de información extraída del Sistema de Comunicación Social (Comsoc), cifras definitivas para 2014. Precios constantes de 2015.

Según los datos definitivos, el gobierno habría gastado mil 830 millones de pesos más de lo originalmente presupuestado para 2014, es decir, incurrió en un sobreejercicio de 26%. El presupuesto original, 5 mil 222 millones, según esta fuente, fue incrementado sin explicación alguna a lo largo del año, con una ampliación total de 2 mil 340 millones.

a. Comparación del gasto anual preliminar y definitivo para 2013 y 2014

En una primera aproximación de lo gastado en 2014 con las erogaciones de 2013, se concluye que el gasto se redujo. En comparación con las cifras definitivas de 2013, el gobierno federal redujo sus egresos en publicidad oficial en 7.3%.

GRÁFICA 5.4 COMPARATIVO GASTO ANUAL DEL GOBIERNO FEDERAL DEFINITIVO Y PRELIMINAR 2013, 2014 (EN MILLONES DE PESOS DE 2014)



Fuente: elaboración propia a partir de información extraída del Sistema de Comunicación Social (Comsoc), cifras preliminares y definitivas para 2014 y 2013. Precios constantes de 2015.

b. Distribución del gasto por tipo de medio en 2014

En 2014 de acuerdo a la distribución por tipo de medio, la televisión fue la que atrajo la mayor cantidad de recursos erogados en publicidad oficial. En total, 30% del gasto anual se destinó a este tipo de medio; los medios radiales e impresos le siguieron con 20% y 17% del gasto total, respectivamente; el internet sumó un poco más de 5% y el cine 2%; el restante sobre el gasto en comunicación social de otro tipo de proveedores que incluye material impreso como dípticos, trípticos, folletos, mantas; el material promocional del mobiliario urbano, y la producción, preproducción y postproducción en otros medios, representó el 25%.

**TABLA 5.2 DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL
DEL GOBIERNO FEDERAL POR TIPO DE MEDIO EN 2014**

Tipo de medio	Total de gasto	% del total general
Televisión	\$ 2,114,839,210.53	29.99%
Otros	\$ 1,751,830,401.76	24.84%
Radio	\$ 1,436,404,734.77	20.37%
Medios impresos	\$ 1,187,224,757.83	16.83%
Internet	\$ 399,322,054.80	5.66%
Cine	\$ 162,928,240.83	2.31%

Fuente: elaboración propia a partir de información extraída del Sistema de Comunicación Social (Comsoc), cifras definitivas para 2014. Precios constantes de 2015.

A partir de la distribución del gasto en publicidad oficial que ejerce el gobierno federal, se pueden destacar algunos puntos:

- La televisión domina la inversión en publicidad oficial: el gobierno federal gasta 30% de la publicidad oficial para la televisión. Si bien esta preponderancia no llega a extremos documentados en estados como Puebla o el Estado de México –lugares donde alcanza el 60% del gasto total en publicidad oficial³⁵, la tendencia a invertir mayoritariamente en televisión sólo acentúa la concentración del mercado mexicano.
- El comportamiento de la distribución de la publicidad oficial presenta diferencias sustanciales con las tendencias generales de la inversión publicitaria en el país, en particular en la inversión en televisión. El gobierno gasta 30% en televisión, 17% en prensa escrita, 20% en radio, 5% en internet y 2% en cine, cuando la inversión publicitaria en general se reparte de la siguiente manera: 61% en televisión, 10% en prensa escrita, 9% en radio, 9% en internet y 2% en cine.³⁶
- La mitad del gasto en publicidad oficial se distribuye en medios radioeléctricos (radio y televisión), a pesar de que el gobierno dispone de espacios gratuitos y tiempos oficiales para transmitir contenidos del Estado en estos medios. En 2013, los tiempos oficiales alcanzaron 393 mil 530 horas en todas las estaciones de radio, lo que representa 16 mil 355 días. En televisión, fueron 128 mil 25 horas de transmisión, equivalentes a 5 mil 334 días.³⁷

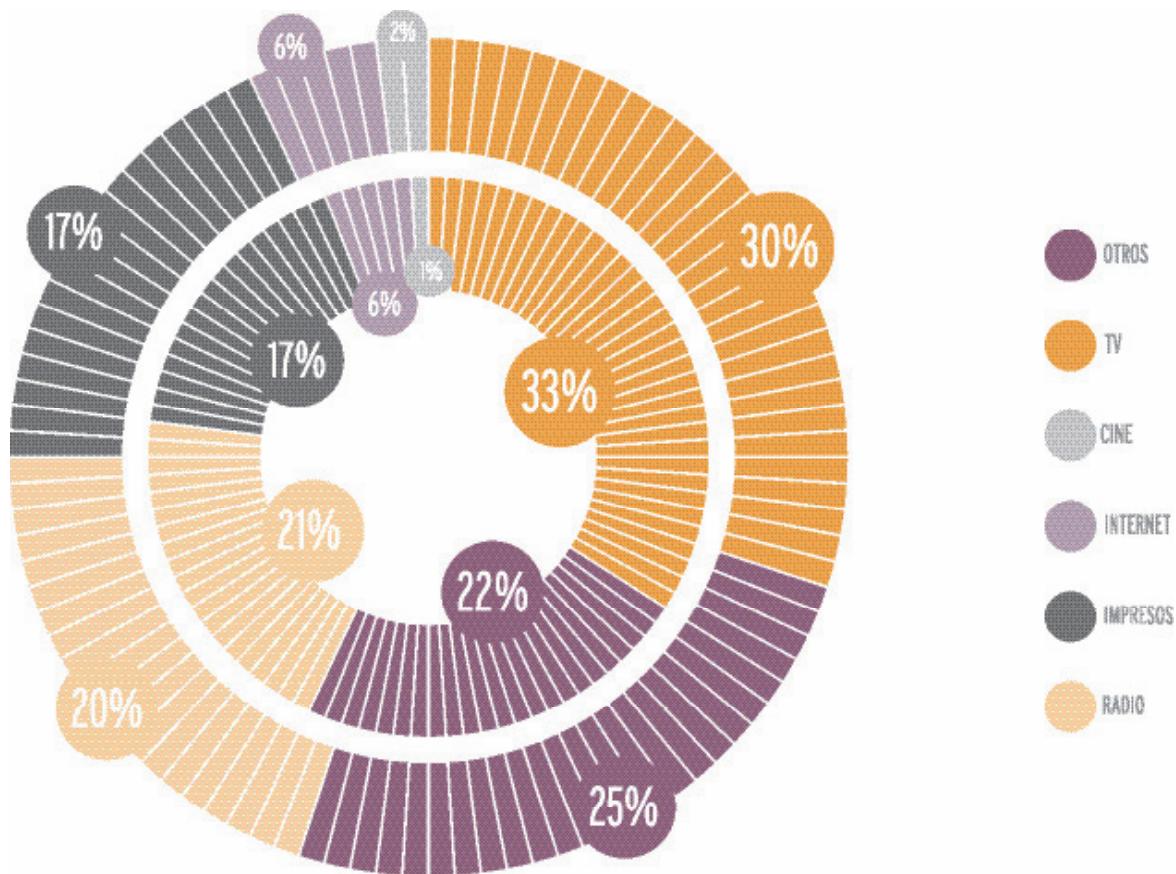
³⁵ De acuerdo al Índice de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial en las Entidades Federativas de 2013 y 2012, disponibles en <http://publicidadoficial.com.mx/?p=2145>

³⁶ De acuerdo con la Asociación de Agencias de Medios, *Valor del Mercado de Medios*, 2013. En particular, la inversión gubernamental en publicidad online sigue representando un gasto bajo si se compara con las tendencias generales. En el mercado comercial, existen estudios que apuntan a que la inversión publicitaria en internet ha presentado un aumento acelerado, entre el 31% y el 38%, como *Inversión Publicitaria en Internet*, realizado por IAB México y PwC México, disponible en <http://aamedios.com/en-2013-la-inversion-publicitaria-en-internet-en-mexico-crecio/>.

³⁷ De acuerdo con el Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto.

Cabe destacar que en relación con la distribución del gasto de 2013 por tipo de medio, en sus cifras preliminares, no hubo alguna variación notoria en la participación de cada uno de los tipos, como se ilustra a continuación.

GRÁFICA 5.5 DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE PUBLICIDAD OFICIAL DEL GOBIERNO FEDERAL POR TIPO DE MEDIO,
COMPARATIVO 2013 Y 2014



Fuente: elaboración propia a partir de información extraída del Sistema de Comunicación Social (Comsoc), cifras definitivas para 2014 y 2013

c. Distribución del gasto por conglomerado o proveedor

El gasto del gobierno federal en publicidad oficial se concentra en un grupo reducido de conglomerados y proveedores de medios. En 2014, mil 767 conglomerados y proveedores individuales obtuvieron contratos. De estos, tan sólo los diez que más ingresos recibieron, acumularon 45% del gasto total anual.

Dentro de este grupo, dos conglomerados (el 0.11% del total de proveedores) concentran más del 25% de todo el dinero erogado. Es decir, dos firmas se beneficiaron con más de una cuarta parte del total de dinero gastado en publicidad oficial.

Dentro de la información aportada por el Comsoc se destaca que en 2014 Televisa, S.A. de C.V. y Estudios Azteca, S.A. de C.V. fueron las dos compañías que más contratos obtuvieron, sumando en conjunto más de mil 779 millones de pesos, derivados de la publicidad del gobierno federal en diversos medios (televisión, radio, internet y medios impresos). El tercer proveedor, Estudios Churubusco, les sigue con el 3.6% del total ejercido, Grupo Fórmula con 3.25% y la Organización Editorial Mexicana con 3.16% y a partir de este lugar, ningún otro medio acumula más del 3% del gasto ejercido.

TABLA 5.3 CONGLOMERADOS/PROVEEDORES CON MAYOR CONCENTRACIÓN DEL GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL DEL GOBIERNO FEDERAL EN 2014

Proveedor	Total	% del total general
TELEVISA, S.A. DE C.V. (GRUPO TELEVISA)	\$ 1,220,373,617.29	17.30%
ESTUDIOS AZTECA, S.A. DE C.V.	\$ 559,061,458.00	7.93%
ESTUDIOS CHURUBUSCO AZTECA, S.A.	\$ 254,355,800.13	3.60%
GRUPO RADIODIFUSORAS, S.A. DE C.V. - GRUPO FORMULA	\$ 229,553,028.14	3.25%
ORGANIZACION EDITORIAL MEXICANA, S.A. DE C.V.	\$ 222,833,026.34	3.16%
EL UNIVERSAL CIA. PERIODISTICA NACIONAL, S.A. DE C.V.	\$ 207,710,743.36	2.95%
STARCOM WORLDWIDE, INC. (PROMOTUR) (NEW YORK, EUA)	\$ 160,426,922.58	2.27%
COMERCIALIZADORA DE SERVICIOS IMAGEN, S.A. DE C.V.	\$ 151,627,696.24	2.15%
GRC COMUNICACIONES, S.A. DE C.V.	\$ 111,818,366.44	1.59%
MEDIOS MASIVOS MEXICANOS, S.A. DE C.V. (VARIOS PERIODICOS)	\$ 97,295,805.41	1.38%

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída del Sistema de Comunicación Social (Comsoc), cifras definitivas para 2014. Precios constantes de 2015.

Al analizar exclusivamente los contratos de publicidad oficial a través de televisión, la concentración del gasto en estas dos empresas es superior. De los 2 mil 114 millones de pesos gastados en publicidad a través de televisión, Televisa y TV Azteca concentran 83% (sin contemplar que esta última participa también con el Canal 40, al que se le distribuyen recursos de manera independiente). El 17% restante se distribuye entre 89 proveedores, que individualmente no alcanzan más de 3% del total erogado en este tipo de medio.

TABLA 5.4 PROVEEDORES CON MAYOR CONCENTRACIÓN DEL GASTO FEDERAL EN TELEVISIÓN EN 2014

Proveedor	Total	% del total para ese tipo de proveedor
TELEVISA, S.A. DE C.V.	\$ 1,217,567,755.66	57.57%
ESTUDIOS AZTECA, S.A. DE C.V.	\$ 542,565,820.61	25.66%
AGENCIA DIGITAL, S.A. DE C.V.	\$ 54,812,221.44	2.59%
OPERADORA MEXICANA DE TELEVISION, S .A. DE C.V. (CANAL 40)	\$ 36,403,877.90	1.72%
IMAGEN SOLUCIONES INTEGRALES, S.A. DE C.V.	\$ 32,576,903.57	1.54%
TELEFORMULA, S.A. DE C.V.	\$ 31,131,152.52	1.47%
DISCOVERY NETWORKS MEXICO, S. DE R.L. DE C.V.	\$ 22,730,264.79	1.07%
MVS MULTIVISION DIGITAL S. DE R.L. DE C.V.	\$ 22,174,033.96	1.05%
SPXTV, S.A. DE C.V.	\$ 19,910,704.00	0.94%

Fuente: elaboración propia a partir de información extraída del Sistema de Comunicación Social (Comsoc), cifras definitivas para 2014

Además de la televisión, el cine es otro medio con un alto grado de concentración. Del total de 26 proveedores, los diez con mayor participación acumulan 90% del total destinado en este tipo de medio, es decir 145 millones de los 162 millones ejercidos.

En comparación con la televisión y el cine, el grado de concentración no se repite en otros medios de difusión. En los impresos, los diez proveedores con mayor participación suman en conjunto 60.4% del gasto, pero ninguno alcanza individualmente más de 16% en participación.

TABLA 5.5 PROVEEDORES CON MAYOR CONCENTRACIÓN DEL GASTO FEDERAL EN MEDIOS IMPRESOS EN 2014

Proveedor	Totales	% del total para ese tipo de proveedor
ORGANIZACION EDITORIAL MEXICANA, S.A. DE C.V.	\$ 179,730,173.43	15.14%
EL UNIVERSAL CIA. PERIODISTICA NACIONAL, S.A. DE C.V.	\$ 134,914,567.05	11.36%
MEDIOS MASIVOS MEXICANOS, S.A. DE C.V. (VARIOS PERIODICOS)	\$ 92,126,700.00	7.76%
EDICIONES DEL NORTE, S.A. DE C.V. / DIARIO REFORMA	\$ 61,354,748.73	5.17%
LA JORNADA, DEMOS DESARROLLO DE MEDIOS, S.A. DE C.V.	\$ 58,753,139.05	4.95%
MILENIO DIARIO, S.A. DE C.V.	\$ 48,009,362.11	4.04%
MAC EDICIONES Y PUBLICACIONES, S.A. DE C.V. (PERIODICO-REVISTA)	\$ 43,270,465.62	3.64%
PERIÓDICO EXCELSIOR, S.A. DE C.V.	\$ 34,589,889.05	2.91%
EL SOL DE MEXICO, S.A. DE C.V. CIA. PERIODISTICA	\$ 33,907,089.04	2.86%
LA CRONICA DIARIA, S.A. DE C.V.	\$ 30,902,570.34	2.60%

Fuente: elaboración propia a partir de información extraída del Sistema de Comunicación Social (Comsoc), cifras definitivas para 2014. Precios constantes de 2015.

Similar es el caso de los diez mayores proveedores de radio, que en conjunto suman 63% del total ejercido, pero individualmente sólo uno supera –por muy poco– el 15%; y de internet, con diez proveedores que suman 52% del total erogado y sólo uno con más de 10% de participación (18%).

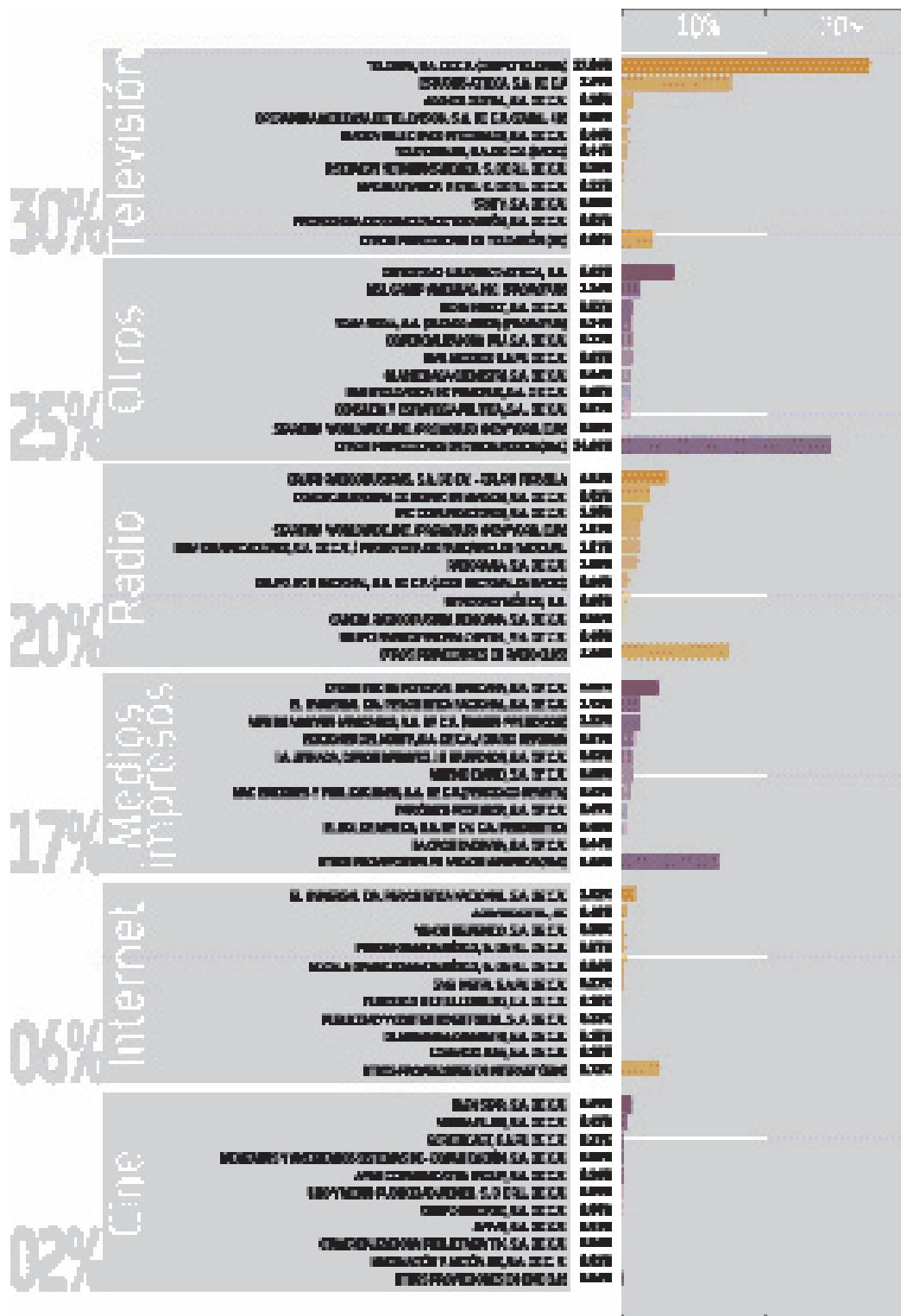
TABLA 5.6 PROVEEDORES CON MAYOR CONCENTRACIÓN DEL GASTO FEDERAL EN RADIO EN 2014

Proveedor	Totales	% del total para ese tipo de proveedor
GRUPO RADIODIFUSORAS, S.A. DE C.V. - GRUPO FORMULA	\$ 228,003,351.66	15.87%
COMERCIALIZADORA DE SERVICIOS IMAGEN, S.A. DE C.V.	\$ 144,294,679.91	10.05%
GRC COMUNICACIONES, S.A. DE C.V.	\$ 111,317,887.65	7.75%
STARCOM WORLDWIDE, INC. (PROMOTUR) (NEW YORK, EUA)	\$ 89,550,760.09	6.23%
NRM COMUNICACIONES, S.A. DE C.V. / PROMOTORA DE RADIO/NUCLEO RADIO MIL	\$ 89,502,154.80	6.23%
RADIORAMA, S.A. DE C.V.	\$ 86,044,738.28	5.99%
GRUPO ACIR NACIONAL, S.A. DE C.V. (LIDER NACIONAL EN RADIO)	\$ 46,276,679.76	3.22%
STEREOREY MÉXICO, S.A.	\$ 42,600,923.10	2.97%
CADENA RADIODIFUSORA MEXICANA, S.A. DE C.V.	\$ 38,608,779.76	2.69%
GRUPO RADIODIFUSORAS CAPITAL, S.A. DE C.V.	\$ 34,077,058.89	2.37%

Fuente: elaboración propia a partir de información extraída del Sistema de Comunicación Social (Comsoc), cifras definitivas para 2014. Precios constantes de 2015.

La siguiente gráfica ilustra la distribución total del gasto en publicidad oficial, por tipo de medio y por los diez proveedores con mayor participación por tipo de medio.

GRÁFICA 5.6 DISTRIBUCIÓN DEL GASTO FEDERAL EN PUBLICIDAD OFICIAL, POR TIPO DE MEDIO Y PROVEEDOR EN 2014



Fuente: elaboración propia a partir de información extraída del Sistema de Comunicación Social (Comsoc), cifras definitivas para 2014. Precios constantes de 2015.

d. Distribución del gasto por dependencia gubernamental

En relación con la distribución por dependencia contratante, dos resaltan notoriamente: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y Pronósticos para la Asistencia Pública (Pronósticos), que individualmente concentran alrededor del 10% del total de gasto en publicidad oficial erogado en 2014. La tercera dependencia que destaca es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con el 8.3% del gasto.

Al sumar los gastos de Pronósticos y de la Lotería Nacional con los de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (dependencia que las coordina sectorialmente y que por sí sola es la quinta entidad con mayor gasto)³⁸, la Secretaría de Hacienda habría ejercido cerca de 16% de los gastos anuales, es decir, un poco más de mil millones de pesos.

Otras entidades con un gasto significativo son el Consejo de Promoción Turística de México, con cerca de 458 millones, o 6.5% del gasto total; la Secretaría de Energía con 423 millones que equivalen al 6%, la Secretaría de Educación Pública con 304 millones o el 4.3%, la Comisión Federal de Electricidad con 303 millones, la Secretaría de Gobernación con poca más de 290 millones, Desarrollo Social con 261 y PEMEX con 260 millones de pesos.

A continuación, en la Tabla 5.9, se enumeran las diez entidades con mayor gasto en publicidad oficial durante 2014 y en la Gráfica 5.8 se ilustra la participación de todos los organismos cuyo gasto es superior al 1% del total ejercido (70 millones de pesos).

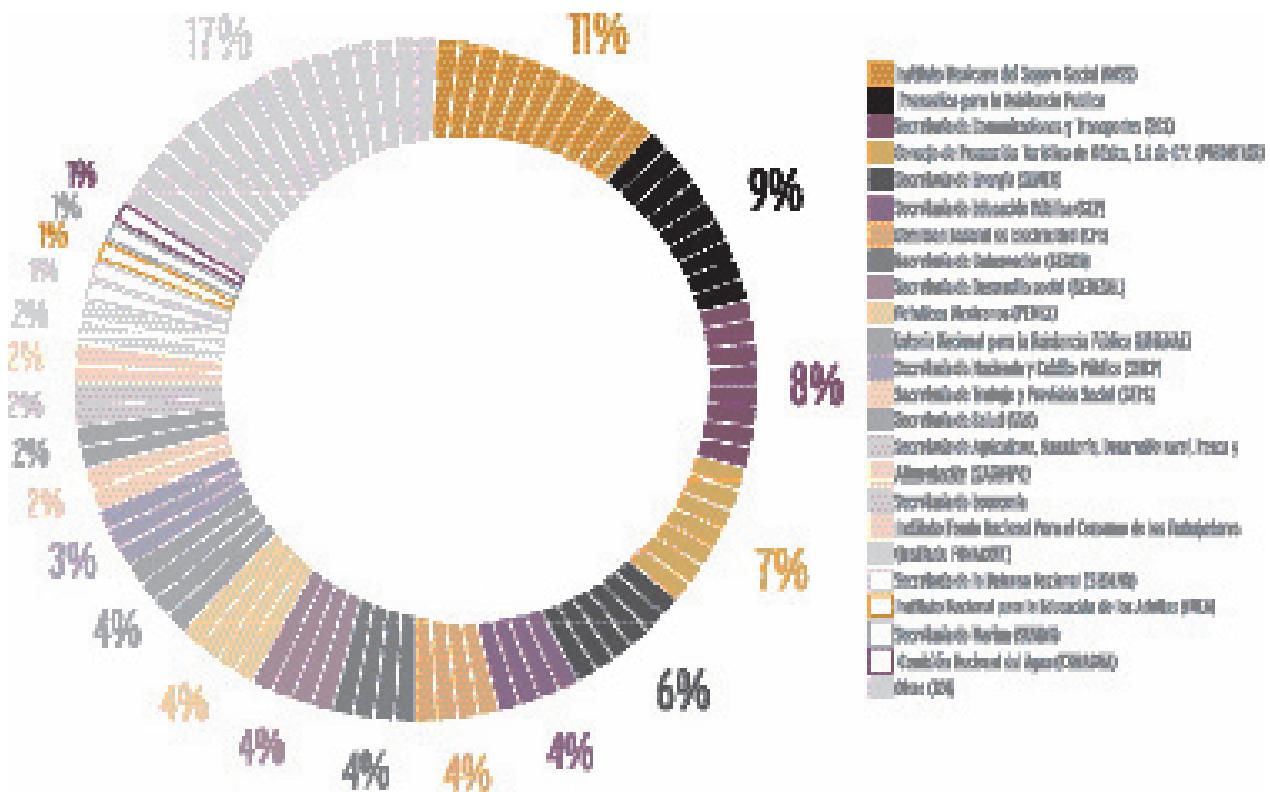
**TABLA 5.7 DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL DEL GOBIERNO FEDERAL,
POR DEPENDENCIAS EN 2014**

Entidad	Gasto	Porcentaje del gasto total
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS)	\$ 755,092,383.40	10.71%
PRONOSTICOS PARA LA ASISTENCIA PUBLICA	\$ 654,926,700.83	9.29%
SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (SCT)	\$ 587,492,786.11	8.33%
CONSEJO DE PROMOCIÓN TURÍSTICA DE MEXICO, S.A. DE C.V. (PROMOTUR)	\$ 458,541,622.46	6.50%
SECRETARIA DE ENERGIA (SENER)	\$ 423,359,686.31	6.00%
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA (SEP)	\$ 304,828,841.71	4.32%
COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD (CFE)	\$ 303,538,369.34	4.30%
SECRETARIA DE GOBERNACION (SEGOB)	\$ 290,294,363.17	4.12%
SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL)	\$ 261,724,995.07	3.71%
PETROLEOS MEXICANOS (PEMEX)	\$ 260,562,841.55	3.69%

Fuente: elaboración propia a partir de información extraída del Sistema de Comunicación Social (Comsoc), cifras definitivas para 2014. Precios constantes de 2015.

³⁸ Tal como se presentan en los anexos estadísticos de los informes de gobierno.

GRÁFICA 5.7 DISTRIBUCIÓN DEL GASTO FEDERAL EN PUBLICIDAD OFICIAL, POR DEPENDENCIA EN 2014



El cambio en el uso y la gestión de los gastos en publicidad oficial fue una de las primeras promesas hechas por Enrique Peña Nieto como presidente electo en 2012. En una columna de opinión, publicada en el Diario Reforma el 16 de julio de 2012, titulada El comienzo del cambio, el entonces presidente electo se comprometía a “[impulsar] la creación de una instancia ciudadana y autónoma que supervise la contratación de medios de comunicación con fines publicitarios, en todos los niveles de gobierno. Esta medida tiene como finalidad garantizar que los contratos publicitarios se lleven a cabo bajo los principios de utilidad pública, transparencia, respeto a la libertad periodística y el acceso ciudadano a la información”.

Tres años después la promesa continúa sin cumplirse, ya que en general, los gastos en comunicación social y publicidad oficial se mantienen sin adecuaciones en la regulación o alguna disminución en los montos excesivos. Al respecto, la información que difunde la Secretaría de la Función Pública a través del Comsoc sobre gasto en publicidad oficial del gobierno federal es un avance en el acceso a la información y transparencia. Aun así, este mecanismo está lejano de calificarse como una acción de gobierno abierto. Dentro de otros inconvenientes, la información que éste contiene adolece de ciertos problemas, incluyendo su precaria actualización.

Respecto al primero de estos problemas, los ejercicios que analizan el gasto federal de 2013 y de 2014 muestran elocuentemente las desventajas de contar con información preliminar y, mucho tiempo después, información definitiva. Con ocasión del informe Publicidad Oficial: Recursos públicos ejercidos por el Poder Ejecutivo Federal en 2013, primer año del presidente Enrique Peña Nieto, presentado en mayo de 2014 por Fundar y ARTICLE 19, se concluyó que el gobierno federal había tenido un gasto de 4 mil 636 millones de pesos en publicidad oficial durante 2013. Las cifras definitivas para este año, como se explicó, superaron considerablemente este monto: en 2013 la administración federal

centralizada y paraestatal realmente erogó 7 mil 611 millones. Para 2014, las cifras preliminares apuntaban un gasto de 3 mil 555 millones. Las definitivas, de nuevo, dejaron muy atrás estos números; en 2014 el gobierno de Enrique Peña Nieto gastó 7 mil 052 millones de pesos.

Dentro del gasto en comunicación, la televisión es el medio que más dinero concentró. En total, en los doce meses se erogaron 2 mil 114 millones de pesos, es decir, 30% del gasto total. La radio, los medios impresos e internet siguieron, con una inversión de mil 436, mil 187 y 399 millones, respectivamente (o el 20, 17 y 5 por ciento del gasto total). Otros medios, como mobiliario urbano y material publicitario, y gastos en producción, evaluación y otros, recibieron mil 751 millones de pesos.

Las entidades con más gasto durante 2014 fueron el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y Pronósticos para la Asistencia Pública (Pronósticos), que individualmente concentran alrededor del 10% del total de gasto en publicidad oficial erogado en 2014. Otras entidades con un gasto significativo son el Consejo de Promoción Turística de México y las Secretarías de Energía, de Educación Pública, de Gobernación y la Comisión Federal de Electricidad.

Por otra parte, el ejercicio de distribución del presupuesto por proveedor arrojó una conclusión interesante. En México, el gasto en publicidad oficial se encuentra notoriamente concentrado por dos empresas: Televisa y TV Azteca. Ambas compañías recibieron más de una cuarta parte del total de dinero gastado por las dependencias del gobierno federal en publicidad oficial: mil 779 millones de pesos. Contando sólo los medios de televisión, la concentración se acentúa mucho más. Dentro de los medios de televisión, estas dos empresas suman 83%. El 17% restante se distribuye en 89 proveedores, que individualmente no alcanzan más del 3% de lo erogado en este tipo de medio.

En comparación con la televisión, la concentración del gasto no tiene el mismo nivel en otros medios de difusión. En los impresos, los diez proveedores con mayor participación suman en conjunto 60.4% del gasto, pero ninguno alcanza individualmente más de 16% de participación. Similar es el caso de los diez mayores proveedores de radio, que en conjunto suman 63% del total ejercido, pero individualmente sólo uno supera –por muy poco– el 15% o de internet, con diez proveedores que suman 52% del total erogado y sólo uno con más de 10% de participación.

Capítulo 6.

Publicidad oficial y juicios de amparo

6.1 La ley que no ha sido. Un juicio de amparo en contra de la omisión de legislar el artículo 134 constitucional

Con la aprobación de la Reforma constitucional en materia política electoral, el 10 de febrero de 2014, el Congreso se obligó a expedir, a más tardar el 30 de abril del mismo año, una ley que reglamentara el párrafo octavo del Artículo 134 de la Constitución:

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 de 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.

La ley que reglamente este párrafo, según el artículo tercero transitorio de la Reforma, establecería las normas a las que se sujetarán “los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno” en su gasto de comunicación social. Asimismo, garantizaría “la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez” y el respeto a “los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos”.

Sin embargo, la Cámara de Diputados y el Senado de la República han sido y son omisos en cumplir con un mandato derivado de la propia Constitución. Hace más de un año culminó el periodo de sesiones señalado y la Ley de publicidad oficial sigue sin discutirse ni aprobarse.

Vale la pena recordar que desde su elección, el Presidente Enrique Peña Nieto ha considerado este asunto una prioridad –según aseveró el 15 de julio de 2012 en una columna publicada en el diario *Reforma*–. Sin embargo, la regulación quedó en último lugar en la lista del Pacto por México (compromiso 95) y el Presidente no se ha pronunciado nuevamente sobre el tema. A pesar de esto, en los últimos dos años, legisladores de ambas cámaras y de diferentes fuerzas parlamentarias han presentado un número importante de iniciativas que se han quedado en el tintero de la gaceta legislativa.

Esta omisión facilita que el gasto en publicidad oficial se asigne de forma discrecional, arbitraria y discriminatoria. Lejos de informar a las y los ciudadanos, fungir como un puente entre el gobierno y la sociedad y promover el reconocimiento de derechos, el cumplimiento de obligaciones y la rendición de cuentas, la publicidad oficial en México es una herramienta de censura indirecta que favorece o castiga a los medios según sus líneas editoriales, la información que transmiten, y las opiniones que estos construyen y difunden.

En este escenario, ARTICLE 19 presentó una demanda de amparo en contra del Congreso de la Unión por la omisión de regular en tiempo y forma el mencionado artículo constitucional y mantener la parálisis legislativa que se ha producido en torno a la discusión de las iniciativas presentadas. Estos actos tienen un efecto perjudicial y restrictivo sobre la libertad de información de la ciudadanía y la libertad de expresión de los medios y periodistas en México.

Sin embargo, un Juez de Distrito concluyó equívocamente que la publicidad oficial y la omisión impugnada son asuntos de carácter electoral, por lo que el juicio de amparo no es el recurso mediante el cual se puedan controvertir. Asimismo, determinó erróneamente que el juicio de amparo no procede frente a omisiones legislativas porque el efecto sería obligar a la autoridad legislativa a legislar, lo que vincularía no sólo a quien demanda el amparo y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades, quienes estarían obligados a observar la ley que resulte.

Al respecto, entendemos que la publicidad oficial no se reduce a la materia ni a los tiempos electorales, y si bien la orden de legislar la materia se dio en el contexto de una reforma “político-electoral”, es errado que sólo por este se hecho se concluya que la disposición se oriente en exclusiva a la materia electoral. Además, es obvio que la comunicación social de cualquier órgano o entidad del nivel federal o estatal no se limita a épocas electorales; de hecho, las leyes electorales ordenan su suspensión en este lapso.

Por otra parte, existen antecedentes del Poder Judicial de la Federación que reconocen la inconstitucionalidad de omisiones legislativas cuando dicha omisión produzca la violación de un derecho.

La sentencia fue motivo de revisión y actualmente, el Ministro José Ramón Cossío Díaz elabora un proyecto de atracción, que habrá de someter más adelante al conocimiento y aprobación de sus pares.

La Suprema Corte tiene ante sí la responsabilidad de estudiar si un amparo es un recurso efectivo de defensa de ciudadanos frente a una omisión legislativa que, en el caso concreto, afecta de forma clara y directa los derechos humanos a la libertad de expresión, libre circulación de ideas y acceso a la información, y perjudica en última instancia la construcción y consolidación de una sociedad democrática, crítica y plural.

Desde 2010 ARTICLE 19 y Fundar, Centro de Análisis e Investigación han aportado evidencia suficiente para que el Congreso regule el uso del gasto en publicidad oficial que, hasta la fecha, se ha regido por la arbitrariedad y la opacidad. Además, hemos aportado elementos que permiten reconocer que el uso indiscriminado de este presupuesto impacta directamente en la libertad de expresión y de información necesarios en una sociedad democrática.

6.2 La excepción de los informes de labores. Un juicio de amparo en contra de la propaganda de los informes de labores.

Cada año los servidores públicos tienen la posibilidad de promocionar sus informes de labores en los medios de comunicación social. Esta facultad, antes regulada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, hoy se encuentra establecida en el artículo 242 párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE):

Artículo 242.

[...]

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

Como se ilustró en el Capítulo 4, en la sección de Puebla, el artículo 242.5 de la LEGIPE ha permitido que servidores públicos encuentren la manera de transgredir el artículo 134 párrafo 8 de la Constitución, el cual establece ciertos requisitos a la propaganda que difundan los entes públicos: 1) Debe tener carácter institucional 2) debe tener fines informativos, educativos o de orientación social, y 3) en ningún caso, esta propaganda puede incluir imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

Esta disposición constitucional garantiza el derecho humano a recibir información plural, reconocido en el artículo 6 constitucional, y cerciora que no se limite por vías indirectas la libertad de expresión e información, garantía del artículo 7; pues prohíbe la tergiversación del debate público y la manipulación de la información pública que se difiere a través de la publicidad oficial, a favor de intereses políticos particulares.

Entre julio y septiembre del 2014, con base en lo anterior, Fundar interpuso diversos amparos con el objeto de combatir la excepción a la prohibición de difundir propaganda personalizada contenida en el artículo 242.5 de la LEGIPE y de evitar, a su vez, que el segundo informe de labores de Enrique Peña Nieto fuese transmitido de manera inconstitucional, es decir, mediante la difusión de mensajes que incluyeran el nombre, voz, imagen y otros símbolos que implicaran la promoción personalizada del Ejecutivo Federal.

La estrategia jurídica iniciada por Fundar fue suspendida cuando el 1 de septiembre del mismo año, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró constitucional el artículo 242.5 de la LEGIPE al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, presentadas por el PRD, PT y Movimiento Ciudadano. Aunque no ahondaron en la relación del artículo 242.5 de la LEGIPE con el derecho a recibir información imparcial, los citados partidos políticos sostuvieron que dicha norma era contraria al artículo 134 constitucional por permitir la propaganda personalizada de los servidores públicos.

Sin profundizar demasiado en la naturaleza de la norma impugnada, nueve ministros validaron la difusión de propaganda personalizada en el marco de los informes de gobierno por dos razones: 1) porque la difusión de este tipo de propaganda en realidad tiene fines institucionales por ser un acto de rendición de cuentas, lo cual no contradice el artículo 134 constitucional ya que esta disposición únicamente prohíbe la propaganda de los servidores públicos con fines puramente de promoción política personal, y 2) porque el artículo 242.5, al restringir la difusión de los informes a ciertas reglas, tiene la finalidad de garantizar la transmisión de información con fines institucionales e impide cualquier abuso en perjuicio de la equidad en las contiendas para la renovación de los integrantes de cualquier orden de gobierno.

La resolución de la SCJN resulta preocupante porque confunde la difusión de los informes de labores en los medios de comunicación social con la acción de informar anualmente las labores gubernamentales. Sin duda, los informes de labores son actos de interés público que fomentan la transparencia, la rendición de cuentas y fortalecen el derecho de acceso a la información de la ciudadanía, sin embargo, de acuerdo a la propia Constitución, incluso la propaganda que tenga fines institucionales no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público, independientemente de si su difusión pudiese afectar una contienda electoral.

Al respecto, las opiniones de los Ministros que se opusieron a la interpretación defendida por la mayoría del Pleno evidencian el conflicto existente entre el artículo 242.5 de la LEGIPE y el texto constitucional. Así, por ejemplo, el Ministro Fernando Franco señaló que si bien los informes de labores son actos que favorecen la rendición de cuentas, los contenidos de los promocionales de los informes de gobierno deben apegarse a la prohibición expresada en el artículo 134, mientras que el Ministro José Ramón Cossío se pronunció por la inconstitucionalidad de la norma debido a que los promocionales deben ser considerados como propaganda gubernamental a pesar de lo establecido en la norma electoral.

Aunque la decisión de la SCJN sin duda alguna resulta desafortunada, aún es posible hacer valer lo que la Constitución claramente prohíbe. La misma resolución evidencia también la urgencia de una regulación que propicie la certeza jurídica y limite las prácticas violatorias al 134 constitucional en relación al uso de propaganda. A ocho años de omisión por parte de los legisladores, el Pleno enfatizó la obligación del Congreso por crear una ley secundaria del artículo 134 constitucional para regular “todas estas situaciones”.

Conclusiones

A cuatro años del primer ejercicio de contraloría ciudadana llevado a cabo por ARTICLE 19 y Fundar, sobre los gastos en publicidad oficial de las entidades federativas, los avances en materia de transparencia y rendición de cuentas son decepcionantes e ilustran los límites de este ejercicio y la ausencia de una verdadera voluntad política para sentar las bases garantistas para las libertades de expresión e información en el país.

Los procesos de acceso a la información sobre el tema de publicidad oficial están lejos de ser rápidos, sencillos y gratuitos. Tanto el Índice de acceso que se presentó en esta edición, como los testimonios locales son prueba fiel de esto. Pero también lo es la dificultad para acceder a las cifras de muchos estados como Chiapas. La marea de material impreso que inundó al Distrito Federal a finales de 2013 e inicios de 2014 con la figura de Manuel Velasco sólo puede compararse con el nivel de opacidad del gasto de esa entidad. Para el Índice de acceso fue imposible acceder a la información desglosada de los millones de pesos erogados.

El Primer informe de gobierno de Manuel Velasco sirve también para exemplificar otros cuantos vicios de la publicidad oficial: la ausencia de reglas a las cuales sujetar el gasto y la laxitud de las excepciones legales actuales en torno a la difusión. Como ilustró el caso del gobierno poblano, la excepción en la ley electoral permite que las autoridades eludan la Constitución en materia de publicidad oficial.

Pero más allá de la excepción electoral, la publicidad oficial cotidiana continúa afectando directamente las libertades de expresión e información y los poderes públicos de los tres órdenes de gobierno han sido renuentes a impulsar cambios significativos.

El Poder Ejecutivo de la Federación no ha avanzado en el cumplimiento de su promesa de crear una instancia reguladora de la publicidad oficial y su gasto continúa siendo excesivo, desmedido, sin controles fiscales, discriminatorio y promoviendo la alta concentración del mercado de medios. El Presidente olvidó iniciar el cambio.

El único avance viene en clave con la Alianza para el Gobierno Abierto, pues en su marco el Poder Ejecutivo ha publicado y actualizado la base Comsoc, que integra todos los gastos detallados en publicidad oficial de la administración federal. Sin embargo, lejos de ser una verdadera acción de gobierno abierto, este avance se antoja insuficiente por su constante desactualización. Aun así, con la información disponible, se logró documentar que nunca un gobierno había gastado tanto en sus dos primeros años del sexenio: 14 mil 663 millones de pesos.

En los gobiernos estatales y del Distrito Federal el gasto aún es opaco y pocas entidades permiten conocer con detalle el destino de los recursos. Después de cuatro índices de acceso consecutivos, la información que reportan las entidades sigue siendo dispersa, inexistente o reservada, lo que muestra con elocuencia la fragilidad del derecho de acceso a la información. Los factores que determinan el ejercicio del derecho son volátiles, las garantías de éste no están arraigadas en las instituciones y no existen políticas públicas que sostengan la accesibilidad, relevancia, confiabilidad de la información pública en materia de publicidad oficial en el tiempo.

Con la información que las entidades federativas transparentaron, se logró establecer que en 2013, el gasto total en publicidad oficial de 27 entidades alcanzó 5 mil 639 millones de pesos. Además, que los estados del norte son las entidades con mayor gasto en propaganda gubernamental: Coahuila, Nuevo León y Chihuahua son los estados que

más recursos gastaron en publicidad oficial en 2012 y 2013. En términos amplios, la información indica ausencia de planeación del gasto, así como la deficiencia en el control y fiscalización del mismo; los sobreejercicios son una constante a través de las cuatro ediciones del Índice y pocas medidas toman los organismos facultados o los Congresos como contrapesos en el ejercicio de los recursos.

Algunos casos puntuales ejemplifican la volatilidad de la transparencia en el gasto. Los escasos pasos que se han dado en dirección del acceso a la información y la regulación han venido como efectos de alternancia política y/o exigencia ciudadana. En Coahuila, por ejemplo, los escándalos de corrupción y endeudamiento público, llevaron al Gobernador Rubén Moreira a comprometerse con la transparencia en su estado, objetivo que incluía la publicación en internet de los gastos en publicidad oficial. En Oaxaca, por aparte, la alternancia en el poder estimuló un compromiso renovado con el gasto en publicidad oficial y la transparencia en términos similares. Finalmente, el gobernador electo en Nuevo León, Jaime Rodríguez, firmó un programa ciudadano donde se establece la apertura de esta información. Sin embargo, en los casos de Coahuila y Oaxaca, los cambios sustantivos han sido muy limitados.

En materia legislativa la parálisis es notoria. El Congreso de la Unión, por su parte, ha estado en mora de legislar durante los últimos ocho años. Poco han servido las reformas constitucionales en la materia, si no se aterrizaran con leyes a las cuales sujetar las disposiciones de la Constitución. El Congreso no legisló en 2007 ni tampoco en 2014, cuando las reformas le mandataron hacerlo.

Ahora bien, con oportunidad de la Ley General de Transparencia, el Congreso de la Federación sumó obligaciones para las autoridades en favor de la rendición de cuentas por la publicidad oficial. Asimismo, en los congresos estatales, pocos pasos hacia la regulación y la transparencia se han dado y estos han sido constreñidos por diferentes razones.

Por último, el Poder Judicial de la Federación ha estado frente al tema de la publicidad oficial en diversas oportunidades. Con anterioridad la Suprema Corte de Justicia ha señalado los efectos perversos que sobre las libertades de expresión e información tienen los excesos y el arbitrio de las autoridades al contratar pauta oficial. Asimismo, ha sostenido que la excepción relacionada con los informes de gobierno es constitucional y ha recordado la deuda legislativa de la publicidad oficial. Sin embargo, ahora es primordial que se pronuncie sobre las prácticas nocivas y efectos de la publicidad oficial, no sólo en el sistema de partidos y la competencia electoral, sino en la vigencia de las libertades fundamentales de expresión e información y, consecuentemente, en la construcción de una sociedad crítica y plural.

La Primera Sala de la Suprema Corte tiene ante sí un amparo en revisión que le permite refrendar su compromiso con el derecho a la información y la libre expresión. Frente a la omisión legislativa de crear un marco regulatorio en favor de la eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez, y también del carácter institucional no personalizado y los fines informativos, educativos o de orientación social de toda propaganda gubernamental, la Corte habrá de determinar si un amparo es un recurso efectivo para la legítima defensa del interés público. Los ministros y la ministra tienen el potencial de incentivar una discusión profunda en el Congreso y sentenciar que el ejercicio de derechos fundamentales no puede verse afectado por falta de leyes que lo aseguren.

Después de cinco años de aportar elementos sobre los usos y abusos de la publicidad oficial, ARTICLE 19 y Fundar refrendan la urgencia de modificar el statu quo, aquel que muchos actores políticos buscan preservar. Más allá de ser un estadio que beneficia económicamente a los medios de comunicación y políticamente a los gobiernos, es una situación que propicia la censura indirecta y retarda la democracia sustantiva en México.



ARTICLE¹⁹

 **fundar**
Centro de Análisis e Investigación