

Mirada Legislativa

Núm. 21, julio 2013

Supervisión ciudadana de publicidad de gobierno en medios de comunicación

Síntesis:

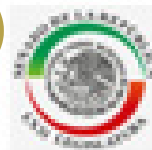
- El compromiso 95 del *Pacto por México* refiere que “se creará una instancia ciudadana y autónoma que supervise que la contratación de publicidad de todos los niveles de gobierno en medios de comunicación”.
- Instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), organizaciones, civiles, el Instituto Federal Electoral (IFE), o empresas privadas entre otras, tienen experiencia en el monitoreo y medición de la publicidad de los partidos políticos durante los procesos electorales.
- El Gobierno Federal gastó 6 mil 860 millones de pesos entre enero y diciembre del año pasado, de acuerdo con el *Informe sobre los Programas y Campañas de Comunicación Social del Gobierno Federal Ejercicio 2012* de la Secretaría de la Función Pública. Esta cifra es comparable a la tercera parte del presupuesto anual del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y superior al de secretarías de estado como Relaciones Exteriores (6,116.4); Reforma Agraria (5,707.4); Turismo (5,037); Trabajo y Previsión Social (4,416.8); Energía (3,201.5) o Función Pública (1,630.4).
- De acuerdo con el Centro de Análisis e Información Fundar A.C., entre 2005 y 2010 18 entidades federativas reportaron un gasto total de 10,258.5 millones de pesos en comunicación social y publicidad. El estudio detalla que 11 estados no entregaron ningún tipo de información y que tres sólo lo hicieron de forma parcial. Además, en 2011 el monto ascendió 4,518 millones de pesos en 27 demarcaciones.



Dirección General de Análisis Legislativo

Instituto Belisario Domínguez • Senado de la República • LXII Legislatura

(...)



Mirada Legislativa

Núm. 21, julio 2013

Supervisión ciudadana de publicidad de gobierno en medios de comunicación (...)

- Si bien en los 18 estados que brindaron información sobre el gasto en publicidad oficial se observan diferentes tendencias, lo cierto es que el total anual se duplicó entre 2005 y 2008. En el reporte de 2011 Fundar refirió que el monto aumentó a 4,518 millones de pesos, con el reporte de 27 estados (gráfica 2). Sin embargo, en términos porcentuales el aumento fue mayor en el Estado de México (1,335%), Yucatán (527%), Morelos (302%), Nayarit (289%) y el Distrito Federal (155%).
- México es uno de los ocho países fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), que es una iniciativa multinacional encaminada a que los gobiernos suscritos cumplan una serie de compromisos a fin de lograr transparencia, efectividad y rendición de cuentas. En ese marco, la supervisión ciudadana de la publicidad del gobierno en medios de comunicación, puede contribuir a la transparencia y rendición de cuentas en México.
- Los organismos ciudadanos como el IFE, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) o el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (Ifai) han contribuido a generar mayor transparencia en las instancias públicas en México.



El *Pacto por México* impulsa entre sus cinco diferentes acuerdos la gobernabilidad democrática, incluyendo el uso de medios por parte de las instancias de gobierno. El compromiso 95 refiere que “se creará una instancia ciudadana y autónoma que supervise la contratación de publicidad de todos los niveles de gobierno en medios de comunicación”¹. Por lo tanto, la propuesta para la medición de este material de difusión busca aclarar los procesos de contratación y emisión en los medios de comunicación.

Un aspecto internacional que fortalece esta propuesta es la serie de metas establecidas en la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*), organismo del cual México es uno de los ocho países fundadores, y que actualmente agrupa a 58 naciones. La representación mexicana tiene su dirección en un secretariado técnico integrado por un representante del IFAI, otro de las organizaciones de la sociedad civil y un último de la entonces Secretaría de la Función Pública (SFP). Entre las instituciones vinculadas a esta iniciativa están las secretarías de Gobernación, de Comunicaciones y Transportes, el IFAI, y la Comisión Federal de Telecomunicaciones; además de organizaciones de la sociedad civil como Transparencia Mexicana, el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (Imco) y Fundar, entre otros.

En este marco, la administración pública mexicana adoptó diferentes compromisos con diversos resultados. En materia de transparencia destacan:

- Consolidar una estrategia participativa de mejora y evaluación de los principales trámites y servicios federales, por medio del continuo desarrollo del portal www.gob.mx al convertirlo en una herramienta interactiva de intercambio entre el gobierno y la ciudadanía.
- Promover la integración de los procesos relacionados con servicios digitales y utilizar plataformas y sistemas de información comunes, a efecto de propiciar el uso de bases de datos por parte de la sociedad.
- Profundizar la publicación de información socialmente útil mediante el fortalecimiento de los criterios y procedimientos para identificar y publicar dicha información.
- Publicar información solicitada, por medio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) al gobierno federal en formatos de datos abiertos para permitir, no sólo la consulta, sino su análisis².

En México, las instituciones ciudadanas han contribuido a dar certeza, independencia y transparencia a las funciones del gobierno; ejemplo de ello es la creación de organismos especializados como la CNDH (1990), el IFE (1990) o el IFAI (2007). Pese a que esta última instancia y el sistema Infomex en los estados registran cierto número de solicitudes de acceso a la información pública en lo relativo a los gastos en publicidad del gobierno en medios de comunicación, sólo algunas organizaciones de la sociedad civil le han dado

1. Presidencia de la República. *Pacto por México*. Disponible en: www.presidencia.gob.mx (fecha de consulta: 3 de abril de 2013).

2. Alianza para el Gobierno Abierto. *Reporte de cumplimiento del primer año de trabajo México*. 14 de diciembre de 2012. pp. 16 y 19. Disponible en: <http://aga.org.mx/SitePages/GobiernoAbierto1.aspx> (fecha de consulta: 3 de abril de 2013).

Mirada Legislativa

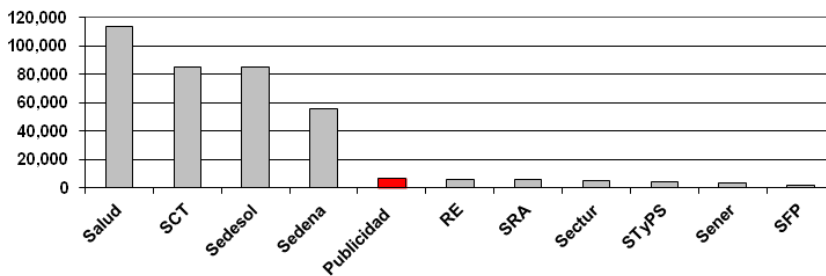
seguimiento a este tema, entre ellas Fundar, Artículo 19 y Transparencia Mexicana.

Algunas voces refieren la necesidad de que las erogaciones gubernamentales en materia de comunicación se difundan de manera pública y sin restricciones. Fundar señala que debido al aumento en los montos de la difusión de instancias oficiales se requiere “implementar mecanismos de vigilancia y control del gasto en publicidad oficial en las entidades federativas”³. Por su parte, Ernesto Villanueva sugiere la elaboración de una ley de transparencia y equidad de publicidad oficial⁴. Además, Alejandro Páez considera que en las demarcaciones estatales y municipales “la prensa prácticamente subsiste con este tipo de aportaciones que muchas veces no vienen del presupuesto de las oficinas de comunicación social, sino de otras partidas muchas veces secretas”⁵. Cabe destacar que un tipo de regulación sobre esta propaganda la ejercen el IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) al ordenar suprimir la publicidad de los Poderes y entes públicos, así como la difusión de logros gubernamentales y obra pública antes de las elecciones.

Gasto en publicidad gubernamental

Durante 2012 el gobierno federal erogó cerca de siete mil millones de pesos en publicidad de diferentes programas y campañas de comunicación social⁶. Este monto superó el presupuesto asignado a diferentes secretarías de estado como Relaciones Exteriores (6,116.4); Reforma Agraria (5,707.4); Turismo (5,037); Trabajo y Previsión Social (4,416.8); Energía (3,201.5) o Función Pública (1,630.4). La gráfica 1 compara el gasto en publicidad de la administración pública federal con algunas secretarías de Estado.

Gráfica 1. Comparación entre el gasto federal en publicidad y comunicación social con el presupuesto de secretarías de Estado. México, 2012 (millones de pesos).



Fuentes: Secretaría de la Función Pública. *Informe sobre la ejecución de los programas y campañas de comunicación social del gobierno federal ejercicio fiscal 2012*. enero – diciembre de 2012. p. 53., y Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. *Presupuesto de Egresos de la Federación 2012. Comparativo por unidad responsable del gobierno federal 2011-2012*. p. 9. Nota: La Secretaría de Educación Pública recibió 251,764.6 millones de pesos en el presupuesto de 2012, siendo, de todas, la que mayor monto obtuvo.

3 Fundar –Centro de Análisis e información y Artículo 19. *Diagnóstico sobre el gasto en comunicación social y publicidad en las entidades federativas*. México, 3 noviembre de 2011. p. 23.
 4 Ernesto Villanueva. "Publicidad de Gobierno: la ruta judicial". En: *Proceso*. 3 de agosto de 2011. Disponible en: www.proceso.com.mx/?p=277921 (fecha de consulta: 4 de abril de 2013).
 5 Mariana González. *Discuten sobre publicidad de gobierno en medios*. Universidad de Guadalajara. 30 de noviembre de 2012. Disponible en: www.udg.mx/noticias/discuten-publicidad-gobierno-medios (fecha de consulta: 4 de abril de 2013).
 6 Secretaría de la Función Pública. *Informe sobre la ejecución de los programas y campañas de comunicación social del gobierno federal ejercicio fiscal 2012*. enero – diciembre de 2012. p. 653.



Pese a la erogación de casi siete mil millones de pesos en este concepto durante 2012, algunos señalan que el monto fue superior. Por ejemplo, de acuerdo con Mariela Paredes, en el ciclo 2005-2010 el gobierno federal tuvo un sobreejercicio al gastar por publicidad un monto de 16,500 mdp⁷. Por su parte, en las administraciones públicas de las entidades federativas también hubo adquisiciones en el rubro de comunicación social. De acuerdo con Fundar y Artículo 19, sólo 18 de 32 estados brindaron datos a partir de una solicitud de información para conocer el monto de dinero destinado a la publicidad oficial en 2011, por lo que el estudio señala que uno de los retos es eliminar la opacidad y transparentar dichos recursos, en particular en las entidades federativas⁸. Según los datos arrojados por el estudio en suma las 18 demarcaciones que difundieron sus montos pagaron 10,258 mp entre 2005-2010 por estos servicios (tabla 1).

Tabla 1. Gasto en comunicación social y publicidad en las entidades federativas de 2005 a 2010 (millones de pesos corrientes). Entidades que brindaron información.

Entidad federativa	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total 2005-2010
Aguascalientes	53.6	56.4	62.0	164.0	113.1	131.0	580.1
Baja California	36.8	48.6	71.6	38.6	41.7	63.2	300.5
Baja California Sur	18.1	21.8	20.8	28.6	16.4	17.4	123.2
Campeche	70.9	84.0	113.2	133.6	144.4	94.4	640.5
Colima	8.7	8.0	10.4	9.3	11.0	22.8	70.2
Chihuahua	119.2	160.3	180.9	259.3	300.0	320.6	1,340.3
Distrito Federal	137.2	190.8	259.6	379.5	414.8	451.7	1,833.6
Durango	33.0	38.9	52.8	67.0	77.2	77.9	346.8
Estado de México	6.9	130.4	129.4	127.0	124.9	128.0	646.6
Morelos	39.2	34.7	71.4	113.4	90.3	203.8	552.8
Nayarit	67.3	105.1	107.5	136.6	228.1	338.3	983.0
Quintana Roo	24.3	35.3	44.5	48.8	47.0	60.6	260.4
Sinaloa	28.7	28.2	28.5	29.7	30.7	27.6	173.3
Sonora	50.8	56.1	44.7	5.3	7.9	25.1	133.8
Tlaxcala	17.5	21.3	23.5	36.1	41.0	34.8	174.3
Veracruz	146.6	95.2	111.7	274.9	304.7	241.0	1,174.1
Yucatán	27.5	32.1	40.9	142.5	159.1	222.7	624.7
Zacatecas	19.6	48.5	48.6	61.8	64.2	57.6	300.3
Total anual	906.0	1139.4	1,422.0	2056.1	2,216	2,518.4	10,258

Fuente: Fundar –Centro de Análisis e información y Artículo 19. *Diagnóstico sobre el gasto en comunicación social y publicidad en las entidades federativas*. México, noviembre de 2011. pp. 15-16.

Si bien en los 18 estados que brindaron información sobre el gasto en publicidad oficial se observan diferentes tendencias, lo cierto es que el total anual se duplicó entre 2005 y 2008. En el reporte de 2011 Fundar refirió que el monto aumentó a 4,518 millones de pesos, con el reporte de 27 estados (gráfica 2). Sin embargo, en términos porcentuales el aumento fue mayor en el Estado de México (1,335%), Yucatán (527%), Morelos (302%), Nayarit (289%) y el Distrito Federal (155%)⁹.

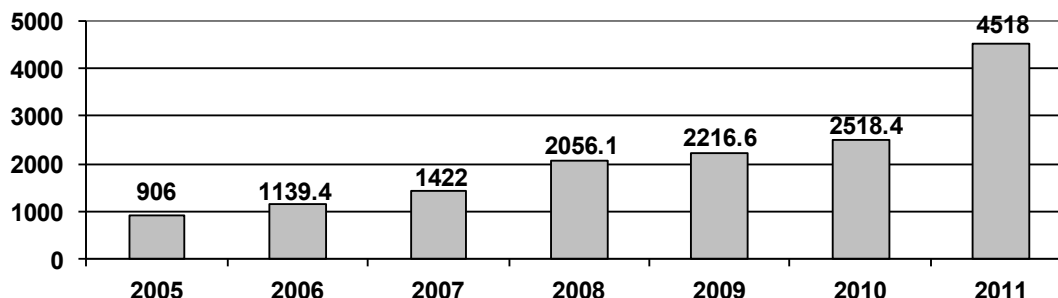
7 Mariela Paredes. "Gobierno federal gasta 16 mil 500 mdp en publicidad". En *Contralínea*. 12 de abril de 2012. Disponible en: <http://contralinea.info/> (fecha de consulta: 79 de abril de 2013).

8 Fundar –Centro de Análisis e información y Artículo 19. *Diagnóstico...* op. cit. p. 7.

9 Fundar –Centro de Análisis e información y Artículo 19. *Diagnóstico...* op. cit. p. 20.



Gráfica 2. Crecimiento de la suma del gasto en comunicación social y publicidad en las entidades federa-
tivas de 2005 a 2011 (millones de pesos corrientes). Entidades que brindaron información.



Fuente: Fundar –Centro de Análisis e información y Artículo 19. *Diagnóstico sobre el gasto en comunicación social y publicidad en las entidades federativas*. México, noviembre de 2011. pp. 15-16. Y página de internet de Fundar. *Publicidad Oficial en México. Presupuesto y gasto de gobierno federal, estatal y municipal en publicidad*. Disponible en: <http://publicidadoficial.com.mx/> (fecha de consulta: 11 de abril de 2013).

Medición de publicidad de gobierno en diferentes países

Argentina

La Fundación Poder Ciudadano señaló que en 2010 los diferentes órdenes de gobierno gastaron en publicidad oficial 13,559 millones de pesos argentinos (aproximadamente 31,823.4 millones de pesos mexicanos), de los cuales 90% correspondieron a anunciantes privados y gobiernos de las provincias; 9% al gobierno de la nación y 1% al de la ciudad de Buenos Aires. La organización alertó sobre la falta de transparencia para obtener dicha búsqueda, ya que las instancias utilizan diferentes parámetros para difundir su material de comunicación social, parcialidad en los datos o rehúyen la obligación constitucional de acceso a la información¹⁰.

Canadá

Communication Policy of the Government of Canada es la agencia estatal de regulación sobre publicidad. Entre sus funciones destacan la promoción de información acorde con las necesidades de la ciudadanía, anuncios en los dos idiomas oficiales, respeto a los derechos públicos, monitoreo, prohibición de lemas de partidos políticos en la publicidad gubernamental y suspensión de campañas estatales de difusión en temporada de procesos electorales¹¹.

España

La Ley 29/2005 de publicidad y comunicación social regula las disposiciones sobre la difusión de los gobiernos españoles. La ley enfatiza prohibiciones y requerimientos para su contratación,

¹⁰ Fundación Poder Ciudadano. *Dimensión de la publicidad oficial en la Argentina*. Buenos Aires, 2011. Disponible en: poderciudadano.org/.../Información-preliminar-PO-Poder-Ciudadano (fecha de consulta: 11 de abril de 2013).

¹¹ Página de internet de *The Treasury Board of Canada Secretaria Gobierno de Canadá*. Disponible en: www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12316§ion=text (fecha de consulta: 11 de abril de 2013).

Mirada Legislativa

Núm. 21

además de ajustarse a cánones de información veraz, interés público, igualdad, no discriminación, lealtad institucional transparencia, eficacia, responsabilidad, eficiencia y austeridad en el gasto¹².

Perú

La Ley 28.874 de 2006 detalla los aspectos relativos a la publicidad estatal del Perú. Esta normatividad establece “los criterios generales para el uso de los recursos que las instancias del Gobierno Nacional, gobierno regional y gobierno local, destinarán al rubro de publicidad, en prensa escrita, radio y televisión”¹³, además de vigilar la racionalidad y transparencia en la contratación de estos servicios con dinero público.

Uruguay

A finales de 2012 el presidente José Mujica declaró que analiza un decreto a fin de regular la publicidad oficial. La medida obedece a la disparidad de material de comunicación social que se distribuye y otorga por medios en Montevideo (95%) en perjuicio de las agencias del interior (3%)¹⁴.

Venezuela

En Venezuela la presidenta del Consejo Nacional Electoral (CNE), Tibisay Lucena, informó de una nueva aplicación para monitorear las inserciones publicitarias de los candidatos presidenciales participantes en los comicios del 14 de abril de 2013. La función consiste en el seguimiento de la programación de los medios por doce horas, con inicio a las 6:00 de la mañana. La funcionaria destacó que “toda la programación es grabada y almacenada para hacer la revisión posterior”¹⁵. Esta regulación aplica para todas las cadenas televisivas del país sudamericano.

¹² Gobierno de España. Ley 29/2005 de publicidad y comunicación social. Disponible en: www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-21524 (fecha de consulta: 11 de abril de 2013).

¹³ Apuntes peruanos. *Ley que regula la publicidad estatal*. Disponible en: <http://apuntesperuanos.com/ley-que-regula-la-publicidad-estatal/> (fecha de consulta: 11 de abril de 2012).

¹⁴ Hugo Alejandro García Salim. José Mujica analiza regular la publicidad oficial en Uruguay. *Revolución trespuntocero*. 22 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://revoluciontrespuntocero.com> (fecha de consulta: 2 de abril de 2013).

¹⁵ Daniela Bracho. “Tenemos una nueva aplicación para monitorear a los medios”: Tibisay Lucena. En *Panorama*. 1 de abril de 2013. Disponible en: www.panorama.com.ve/portal/app/push/noticia60653.php (fecha de consulta: 2 de abril de 2013).



Comentarios finales

La publicidad oficial es un tema que tiene importancia por aspectos relacionados con la transparencia, la reforma de telecomunicaciones, la deuda de estados y municipios, los procesos electorales, la transparencia y la rendición de cuentas, entre otros. Si bien hay opacidad en algunas instancias, lo cierto es que el gasto social en comunicación social aumentó en estados y federación en los últimos años. Incluso, la comparación de los recursos públicos erogados para este fin supera el monto de múltiples programas trascendentales para el desarrollo social.

Además, los medios de comunicación presentan variaciones en las tarifas, por lo que la propuesta de una instancia autónoma y ciudadana para medir el gasto en publicidad gubernamental podrá documentar con mayor certeza la difusión, alcance y beneficios del trabajo de la administración pública en los tres órdenes de gobierno.

Mirada Legislativa

El presente número pertenece a la serie *Mirada Legislativa* que realiza la Dirección General de Análisis Legislativo. Si desea consultar algún documento, favor de entrar en contacto con la Dirección.

- | | | | |
|--------------|---|-----------------------------|---|
| ML 1 | Deuda de estados y municipios en México | ML 13 | Panorama del turismo en México |
| ML 2 | Dragon Mart y los intereses de China en el extranjero | ML 14 | Fortalecimiento a la CONDUSEF |
| ML 3 | La policía comunitaria en México | ML 15 | Beneficios, ventajas y riesgos comerciales de la incorporación de México al acuerdo TTP |
| ML 4 | La reforma energética en México | ML 16 serie especial | Región 1: Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Sinaloa y Zacatecas |
| ML 5 | El mercado de las telecomunicaciones en México | Elecciones 2013 | |
| ML 6 | Panorama de la juventud mexicana | ML 17 serie especial | Región 2: Baja California, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas |
| ML 7 | La cruzada contra el hambre en México | Elecciones 2013 | |
| ML 8 | Acciones locales y regionales para el control de armas con perspectiva global | ML 18 serie especial | Región 3: Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Veracruz y Tlaxcala |
| ML 9 | Panorama de la niñez en México y el mundo | Elecciones 2013 | |
| ML 10 | Préstamos de la banca comercial: prioridad legislativa y de gobierno | ML 19 | Panorama de la discapacidad en México y el mundo |
| ML 11 | Situación, rezago y déficit de la vivienda en México | ML 20 | Banca de desarrollo en México |
| ML 12 | Panorama del turismo internacional | ML 21 | Supervisión ciudadana de publicidad de gobierno en medios de comunicación |

MIRADA LEGISLATIVA



Dirección General de Análisis Legislativo

Donceles 14 Piso 1
Colonia Centro
06000, México, DF

Contacto

Tel. (55) 5722-4831 exts 2044 y 4820
amascott.ibd@senado.gob.mx
iandrade.ibd@senado.gob.mx

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Presidente	SEN. LUIS MIGUEL GERÓNIMO BARBOSA HUERTA
Secretario	SEN. DANIEL GABRIEL ÁVILA RUIZ
Secretario	SEN. ROBERTO ARMANDO ALBORES GLEASON
Secretario	SEN. ÁNGEL BENJAMÍN ROBLES MONTOYA

Directora General de Análisis Legislativo

DRA. MARÍA DE LOS ÁNGELES
MASCOTT SÁNCHEZ

Investigadores de la Dirección General de Análisis Legislativo

DR. ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

MTRA. GABRIELA PONCE SERNICHARÓ

MTRO. CORNELIO MARTÍNEZ LÓPEZ

DR. JUAN PABLO AGUIRRE QUEZADA

LIC. IAN MARCK ANDRADE CÁCERES

MIRADA LEGISLATIVA



Dirección General de Análisis Legislativo

Donceles 14 Piso 1
Colonia Centro
06000, México, DF

Contacto

Tel. (55) 5722-4831 exts 2044 y 4820
amascott.ibd@senado.gob.mx
iandrade.ibd@senado.gob.mx

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

Mirada Legislativa es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo legislativo.