

Gasto en propaganda gubernamental

Justine Dupuy
y Paulina Castaño Acosta*

Introducción

La propaganda gubernamental o publicidad oficial (PO) del sector público es toda la publicidad colocada en los medios de comunicación y en la vía pública por todos los órdenes de gobierno en todos los niveles, y sus organismos dependientes. Comprende también la publicidad de las empresas controladas por el Estado y de los organismos públicos autónomos.

Si bien la PO debe servir para que los gobiernos comuniquen información de interés público a la ciudadanía, ha sido utilizada históricamente para construir carreras políticas, ensalzar los logros de los gobiernos en turno y tratar de influir en las contiendas electorales usando la pauta publicitaria para posicionar candidatos o partidos.

Para impedir el uso de la publicidad oficial con fines electorales, desde la reforma electoral de 2007 la Constitución prohíbe difundir PO durante las campañas hasta pasada la jornada comicial (artículo 41, fracción III, apartado C) y su uso personalizado (artículo 134). Esas medidas buscaban limitar el impacto de la PO en la equidad de la contienda, evitar que los gobiernos beneficien a determinado partido o

* Justine Dupuy es coordinadora del programa de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, en Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Paulina Castaño es investigadora del programa Justicia Fiscal, de la misma organización.

candidato mediante la difusión de sus propios logros, e impedir que los recursos públicos provenientes del gasto en comunicación social se apliquen para esos fines.

Estas prohibiciones siguen vigentes, pero no han contenido el cuantioso y opaco ejercicio del gasto público en propaganda, ni sus usos cuestionados. En efecto, la falta de transparencia sobre los montos ejercidos, la ausencia de procesos y mecanismos claros para contratar publicidad en los medios de comunicación y la falta de una regulación integral constituyen un marco propicio para asignar arbitraria y discrecionalmente la PO.

Esa falta de certidumbre convierte a la PO en uno de los principales medios de censura sutil en el país (por condicionar contenidos y líneas editoriales) y alimenta las denuncias alrededor del impacto que tiene los gastos en PO sobre la cobertura mediática de las elecciones. Estos cuestionamientos culminaron en la campaña de 2012 durante la cual los gastos en PO fueron el centro de varios debates y denuncias. En mayo de 2012, la visita del entonces candidato Enrique Peña Nieto a la Universidad Iberoamericana terminó en una fuerte confrontación con los estudiantes, quienes luego denunciaron la cobertura parcial que los medios hicieron de este evento. La denuncia de la existencia de medios afines al poder que acallan las críticas y tienen una cobertura muy sesgada fue un punto de partida del movimiento #YoSoy132 que estos mismos estudiantes lanzaron. La necesidad de contar con medios independientes se convirtió en una de las más importantes exigencias del movimiento.

Asimismo, los propios candidatos a la presidencia argumentaron que los millones de pesos gastados en “comunicación social” influían directamente en sus posibilidades de ganar la contienda. El mismo Peña Nieto afirmó que el candidato izquierdista Andrés Manuel López Obrador gastó mil millones de pesos en comunicación social cuando fue jefe de Gobierno en el entonces Distrito Federal. La observación fue ampliamente citada: “Si la televisión hiciera presidentes, usted [refiriéndose a López Obrador] sería presidente”.

En respuesta a esos cuestionamientos, Enrique Peña Nieto, ganador del cómputo distrital hasta ese momento, se comprometió en julio de 2012 a crear una instancia reguladora de la publicidad oficial. No obstante, para julio de 2017 no había avances al respecto.

El 15 de noviembre de 2017, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un fallo histórico obligando al poder legislativo a regular la PO antes del 30 de abril de 2018. Esta oportunidad fue desaprovechada por los legisladores. La falta de voluntad política y compromiso por parte de senadores y diputados federales en el desarrollo del proceso de elaboración de la ley resultó en la Ley General de Comunicación Social (LGCS) (LGCS 2018), la cual atenta contra la libertad de expresión y el derecho a la información.

El 1 de diciembre de 2018, Andrés Manuel López Obrador se convirtió en presidente de México. Durante su campaña presidencial, una de sus promesas fue reducir en 50% el gasto en publicidad oficial, la cual se materializó en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. Esta reducción del presupuesto destinado a PO continuará para 2020, según lo establecido en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2020, lo cual en principio es positivo, pero podría poner en aprietos a los medios de comunicación, particularmente por las deficiencias del marco legal existente.

Este capítulo hace el balance de los cambios normativos realizados desde 2010, así como un análisis de los gastos en propaganda gubernamental.

Marco normativo, proyectos de ley y actual ley general de comunicación social

Desde 2007, el marco normativo que regula la publicidad oficial ha conocido cambios importantes —reformas constitucionales en materia político-electoral, de telecomunicaciones, de transparencia, y el fallo histórico de la SCJN—, pero ninguno, incluida la LGCS, se ha traducido en transformaciones sustantivas para usar la PO.

Las reformas destacan tres obligaciones: el artículo 6°, apartado B, fracción IV, de la Constitución prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; el artículo 89 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece la asignación del uno por ciento del gasto federal a las radios comunitarias mediante la publicidad oficial; y el artículo 70, fracción

XXIII de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone la obligación de transparentar los montos destinados a comunicación social y publicidad oficial para cualquier autoridad en los tres ámbitos de gobierno.

El marco normativo vigente se rige aún por las mismas reglas, establecidas sobre todo en 2007 en los artículos 41 y 134 constitucionales. Desde la modificación al artículo 134 para restringir el uso personalizado de la publicidad oficial, quedó establecida la necesidad de reglamentar el artículo mediante una ley específica de propaganda electoral.¹

En noviembre de 2017 la SCJN otorgó un amparo histórico a la organización Artículo 19, en el que reconocía que la omisión legislativa había sido violatoria de derechos constitucionales, y obligaba al poder legislativo emitir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, de conformidad con la reforma político electoral del 2014², antes del 30 de abril del siguiente año. La SCJN ordenaba regular el uso y asignación de la publicidad oficial con el fin de establecer criterios objetivos, claros y transparentes, así como controlar el gasto. El 30 de abril de 2018, los legisladores aprobaron la iniciativa de Ley General de Comunicación Social, presentada en marzo de 2018 por diputados y senadores del PRI, PVEM y Panal; no obstante, esta iniciativa legaliza las malas prácticas en el uso desmedido de los recursos públicos.

Los legisladores hicieron caso omiso a las demandas, recomendaciones y señalamientos de un grupo amplio y diverso de organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, periodistas y académicos denominado Colectivo #Medios Libres, a las peticiones de organismos internacionales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), las relatorías para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Organización de las Naciones

¹ Primero en el transitorio de la reforma electoral de 2007 y, de nuevo, en el transitorio tercero de la reforma electoral de 2014.

² Desde la modificación al artículo 134 para restringir el uso personalizado de la publicidad oficial, quedó establecida la necesidad de reglamentar el artículo mediante una ley específica de propaganda electoral.

Unidas (ONU), y de órganos autónomos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional Electoral (INE), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), de tener un proceso de parlamento abierto para la elaboración de la ley.

La LGCS, publicada el 11 de mayo de 2018 en el DOF, es una ley regresiva ya que legaliza las malas prácticas de la PO: no cuenta con los criterios claros, objetivos, transparentes e idóneos necesarios para su asignación; además, no indica candados o límites al uso del presupuesto.

Tabla 1. Iniciativas de ley para regular la publicidad oficial, 2007-2018

| Fecha | Congresista | Partido | Iniciativa de ley |
|-------------------------|-----------------------------|---------|---|
| 14 de mayo de 2007 | Dip. Jacinto Gómez Pasillas | PAN | Reforma a los artículos 93, 115, 116 y 122 de la Constitución y 8 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos |
| 11 de julio de 2007 | Sen. Graco Ramírez | PRD | Proyecto de decreto por el cual se reforman y adicionan disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria |
| 23 de octubre de 2007 | Sen. Carlos Sotelo | PRD | Iniciativa de Ley que Regula la Publicidad del Estado |
| 1 de diciembre de 2009 | Dip. Jaime Cárdenas | PT | Iniciativa de Ley en materia de Publicidad del Estado |
| 22 de febrero de 2011 | Dip. César Augusto Santiago | PRI | Ley Federal de Propaganda Institucional |
| 29 de marzo de 2011 | Sen. Pablo Gómez Álvarez | PRD | Ley General de Propaganda Gubernamental |
| 26 de abril de 2011 | Dip. Javier Corral Jurado | PAN | Ley General de Comunicación Gubernamental |
| 26 de abril de 2011 | Sen. Emma Laríos Gaxiola | PAN | Ley Federal de Publicidad Oficial |
| 4 de septiembre de 2012 | Sen. Javier Corral Jurado | PAN | Ley General de Propaganda Gubernamental |
| 13 de noviembre de 2012 | Sen. Armando Ríos Piter | PRD | Ley General de Propaganda Gubernamental |

Continuación.

| Fecha | Congresista | Partido | Iniciativa de ley |
|-------------------------|--------------------------------|-----------------|--|
| 11 de marzo de 2014 | Dip. Agustín Barrios Gómez | PRD | Ley General de Propaganda Gubernamental |
| 17 de marzo de 2014 | Dip. Silvano Aureoles | PRD | Ley General de Propaganda Gubernamental |
| 12 de mayo de 2015 | Dip. Lizbeth Rosas Montero | PRD | Ley General de Propaganda Gubernamental |
| 19 de noviembre de 2015 | Sen. Zoé Robledo Aburto | PRD | Reforma al penúltimo párrafo del artículo 134 de la Constitución |
| 23 de noviembre de 2017 | Sen. Marcela Torres Peimbert | PAN | Ley Federal de Comunicación Gubernamental |
| 28 de noviembre de 2017 | Diversos senadores | PRD | Ley General de Comunicación Gubernamental |
| 8 de febrero de 2018 | Sen. Miguel Barbosa Huerta | PT | Ley General de Propaganda Oficial |
| 22 de febrero de 2018 | Sen. Dolores Padier-Luna | PT | Ley General de Publicidad Oficial y Comunicación Social |
| 13 de marzo de 2018 | Diversos senadores y diputados | PRI, PVE, Panal | Ley General de Comunicación Social |

Fuente: Cuadro elaborado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

El marco normativo vigente³ en el ámbito federal, se regirá por la LGCS, y serán aplicables de manera supletoria, en lo conducente, las disposiciones contenidas en las siguientes leyes y ordenamientos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 6, 41 y 134).
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículos 209, numeral uno y 242, numeral cinco).
- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (artículos 89, 217, 238 y 251).
- Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal (anual).

³ Ver anexo I para los cambios y/o reformas a las leyes que comprenden líneas o criterios sobre publicidad oficial.

- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (artículo 70, fracción XXIII).
- Presupuesto de Egresos de la Federación (anual).
- Ley General de Comunicación Social.

Acceso a información sobre publicidad oficial en el ámbito federal

Entre quienes se han dedicado a estudiar el tema, destaca Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Desde hace diez años ha realizado un seguimiento minucioso de los gastos en publicidad oficial, documentando montos millonarios y escasa rendición de cuentas. En los estados, la incapacidad para acceder a la información sigue siendo un obstáculo importante para analizar fiablemente esas erogaciones.

Para el ámbito federal, hacerse de información es relativamente fácil y el acceso ha mejorado mucho en los últimos años. Hay varias fuentes de datos: el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CP), el Sistema de Comunicación Social (ComSoc) y los informes de gobierno del presidente que reportan sobre este tema, especialmente en el anexo estadístico.

Sin embargo, hay aún algunos obstáculos a la rendición de cuentas apropiada: muchos documentos y la información proporcionada no siempre coinciden; por ejemplo, los montos reportados varían mucho, lo que dificulta el análisis y el monitoreo de este gasto.

Análisis de la publicidad oficial de los tres poderes de la unión, 2000-2018⁴

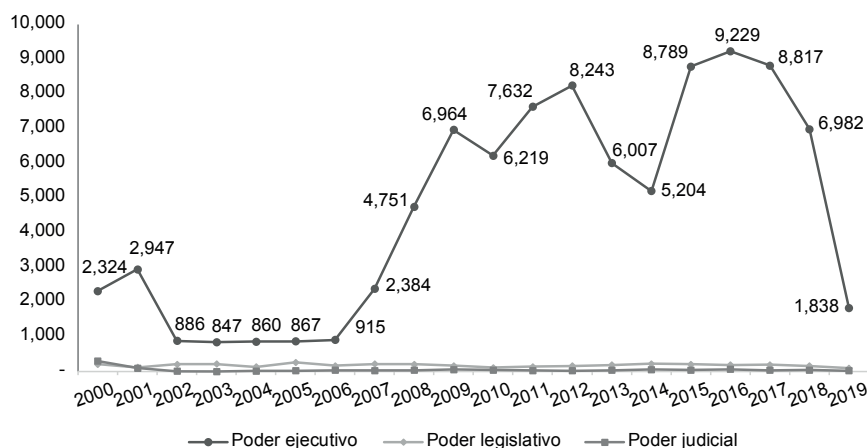
Esta sección analiza la partida presupuestaria 3600, “Servicios de comunicación social y publicidad”, dentro del concepto de Servicios

⁴ Todas las tablas y gráficas son elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, considerando los documentos del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública para el periodo 2000-2019. Consultados en: <http://www.gob.mx/hacienda>.

Generales de la Cuenta Pública (CP). Ello para informarse de los gastos en publicidad oficial efectuados por los tres poderes de la Unión entre 2000 y 2019. No está por demás mencionar que el poder legislativo comprende la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y la Auditoría Superior de la Federación; mientras que el poder judicial está compuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el TEPJF. Para el poder ejecutivo se tomaron en cuenta sólo los gastos reportados por la administración federal centralizada, es decir, la presidencia de la República, las secretarías de Estado y la entonces Procuraduría General de la República, omitiendo los órganos autónomos.

De 2000 a 2019, el presupuesto ejercido en PO por los tres poderes se redujo 30%, pasando de 2,833 millones en 2000 a 1,962 millones en 2019. El poder ejecutivo es el que más gasta en comunicación social y en publicidad oficial: representa 95% del total ejercido por los tres poderes en el periodo que va de 2000 a 2019. El legislativo, por su parte, suma 4%, mientras que el judicial 1%.

Gráfica 1. Presupuesto ejercido en publicidad oficial por los tres poderes de la Unión, 2000-2019
(Cifra en millones de pesos de 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de la Cuenta Pública 2000-2019.

El aumento significativo del gasto en publicidad oficial es principalmente el reflejo del aumento del gasto del poder ejecutivo. Los otros

poderes tienen comportamientos más erráticos y difíciles de descifrar. El gasto en PO del poder legislativo tiene variaciones irregulares y su presupuesto ejercido oscila entre un mínimo de 98 millones en 2019 y un máximo de 265 millones en 2005, en términos reales.

Sin embargo, se puede notar que, de 2010 a 2014, este gasto se duplicó, al pasar de 116 millones a 222 millones de pesos. Su mayor caída fue en 2019 justo con el cambio de gobierno. Se puede afirmar lo mismo del presupuesto del poder judicial: la entidad contaba con un presupuesto en PO que oscilaba entre 2 millones de pesos en 2003 y un máximo de 301 millones en 2000.

Es interesante notar que, el periodo en que más se ha gastado en PO, y por mucho, ha sido de 2012 a 2018 —el último año de la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2012) y cuatro de la administración de Enrique Peña Nieto (2015, 2016, 2017 y 2018)—, de los cuales tres de ellos fueron años electorales (2012, 2015 y 2018). Así, estos cinco años suman 43,190 millones, que representan el 45% del gasto total de 2000 a 2019.

Tabla 2. Presupuesto ejercido en publicidad oficial por los tres poderes de la Unión, 2000-2019 (Cifras en millones de pesos de 2020)

| Año | Poder ejecutivo | Poder legislativo | Poder judicial | Total |
|------|-----------------|-------------------|----------------|----------|
| 2000 | 2,323.63 | 208.09 | 301.50 | 2,833.21 |
| 2001 | 2,946.81 | 117.65 | 96.67 | 3,161.12 |
| 2002 | 885.84 | 209.70 | 6.13 | 1,101.68 |
| 2003 | 847.43 | 215.36 | 2.40 | 1,065.19 |
| 2004 | 860.22 | 136.57 | 18.63 | 1,015.43 |
| 2005 | 867.23 | 265.46 | 25.67 | 1,158.36 |
| 2006 | 914.79 | 172.13 | 38.62 | 1,125.54 |
| 2007 | 2,384.20 | 215.68 | 28.29 | 2,628.17 |
| 2008 | 4,750.80 | 210.96 | 36.47 | 4,998.23 |
| 2009 | 6,964.21 | 171.15 | 59.23 | 7,194.59 |
| 2010 | 6,218.60 | 115.51 | 46.54 | 6,380.65 |
| 2011 | 7,632.48 | 143.46 | 29.43 | 7,805.37 |

Continuación.

| Año | Poder ejecutivo | Poder legislativo | Poder judicial | Total |
|--------------|------------------|-------------------|-----------------|------------------|
| 2012 | 8,243.05 | 161.53 | 23.51 | 8,428.09 |
| 2013 | 6,007.47 | 186.81 | 34.11 | 6,228.40 |
| 2014 | 5,203.66 | 221.54 | 54.50 | 5,479.71 |
| 2015 | 8,788.75 | 209.74 | 45.37 | 9,043.86 |
| 2016 | 9,228.90 | 186.44 | 67.36 | 9,482.70 |
| 2017 | 8,816.88 | 196.46 | 39.59 | 9,052.93 |
| 2018 | 6,982.32 | 159.53 | 40.75 | 7,182.61 |
| 2019 | 1,837.57 | 98.24 | 26.32 | 1,962.14 |
| Total | 92,704.86 | 3,602.01 | 1,021.11 | 97,327.98 |

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de la Cuenta Pública 2000-2019.

Hay que recordar que la reforma político-electoral de 2007 buscaba limitar el dispendio en medios de comunicación durante el periodo electoral al prohibir a los partidos políticos adquirir tiempo-aire para difundir propaganda política. Desde entonces, la propaganda electoral solo se realiza mediante los tiempos gratuitos que el INE distribuye a los partidos. Sin embargo, esta prohibición tuvo un impacto imprevisto sobre las erogaciones en publicidad oficial, como lo muestra la tendencia al alza de este gasto desde 2007 y el hecho de que los años electorales son los de mayor desembolso en PO.

A esto se suma la dificultad de controlar, fiscalizar y conocer exactamente cuánto gastan los gobiernos en publicidad oficial. En muchos casos, no se reportan adecuadamente los montos y hay mucho sobre-ejercicio. El ejemplo del estado de Chihuahua es muy ilustrativo. Durante el gobierno de César Duarte (2010 a 2016) se solicitó varias veces el desglose del gasto en PO, pero nunca fue posible obtener esa información porque fue reservada. Fue sólo después de la alternancia y el compromiso del nuevo gobernador, Javier Corral, en transparentar esos gastos que se conoció a detalle el dispendio millonario del exgobernador en PO.

Análisis de los gastos en publicidad oficial de 2012 a 2019 del poder ejecutivo federal, con información del sistema de comunicación social (COMSOC)

La concentración notoria del gasto en PO en el poder ejecutivo merece un análisis más detallado. La publicación a partir de 2012 del Sistema de Comunicación Social (Comsoc) (SFP 2018) —que administra la Secretaría de la Función Pública (SFP)— es un avance que favorece la transparencia y la rendición de cuentas. La actualización periódica de la información fue posible gracias a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).⁵

En el sistema Comsoc se reportan mes con mes todos los montos ejercidos en publicidad de la administración pública federal, centralizada y descentralizada, con un nivel de desglose notable (SFP 2018). Ahí se da cuenta de dos partidas presupuestarias del concepto 3600, “Servicios de Comunicación Social y Publicidad” (36101 y 36201), y la partida 33605, “Información en Medios Masivos Derivada de la Operación y Administración de las Dependencias y Entidades”.

A diferencia del gasto reportado en la Cuenta Pública, esta base integra tres partidas y toma en cuenta la administración pública, centralizada y descentralizada, reportando el presupuesto ejercido también por las paraestatales y organismos descentralizados.

⁵ La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) busca que, de manera sostenida, los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos. Esto con el objetivo de mejorar la eficiencia del gobierno, así como la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos. Para más información, consultar: <http://gobabierto.mx/>.

Tabla 3. Presupuesto original aprobado y presupuesto ejercido de 2012 a 2019. Comparativo Comsoc-Cuenta Pública (Cifra en millones de pesos de 2020)

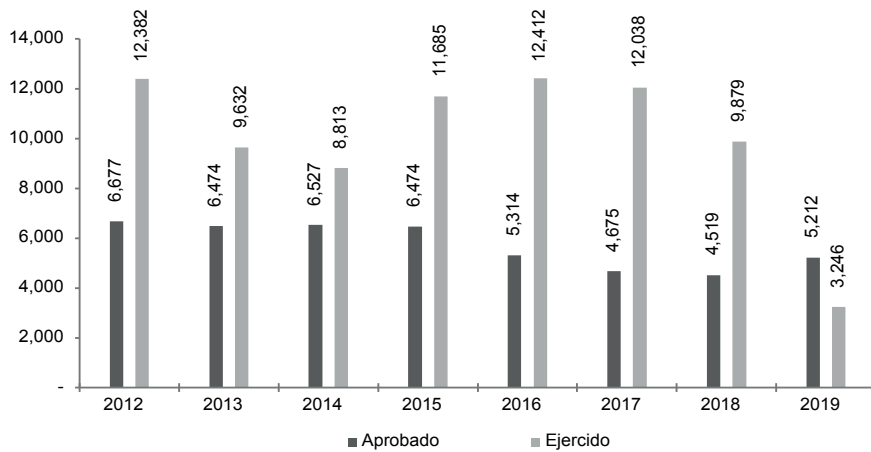
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------------------------|-----------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|
| Presupuesto Aprobado (Comsoc) | 6,676.96 | 6,474.46 | 6,527.10 | 6,473.78 | 5,313.81 | 4,674.55 | 4,519.22 | 5,212.04 | 3,118.40 |
| Presupuesto Ejercido (Comsoc) | 12,381.72 | 9,631.98 | 8,813.31 | 11,685.25 | 12,411.80 | 12,037.80 | 9,879.06 | 3,246.00 | - |
| Presupuesto Ejercido (Cuenta Publica) | 8,243.05 | 6,007.47 | 5,203.66 | 8,788.75 | 9,228.90 | 8,816.88 | 6,982.32 | 1,837.57 | - |

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de la Cuenta Pública 2000-2019 y del Comsoc.

La base del Comsoc muestra que los gastos en publicidad oficial son aún más elevados que los que se reportan en la Cuenta Pública. Con esta información, se puede comprobar que, en durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, de 2013 a 2018, el gasto en PO supera los 67 mil millones de pesos.

Se aprecia un constante sobre ejercicio de los recursos en publicidad oficial, es decir, se ejerce más de lo que se presupuesta; esa distancia, según el Comsoc, ha aumentado considerablemente. Si se toma como ejemplo la administración de Peña Nieto, se observa que, para 2013, el gasto ejercido aumentó 48.77%; en 2014, 35.03%; en 2015, 80.5%; en 2016, 133.58%; en 2017, 157.52%; y en 2018, 118.60%. El año 2019 es la excepción, ya que hay una disminución de 38% en el presupuesto ejercido, es decir, se dejaron de gastar 1,966 millones en la administración de Andrés Manuel López Obrador. Así mismo, el presupuesto aprobado para 2020, según el Comsoc, es de 3,118 millones, el más bajo desde 2012.

Gráfica 2. Presupuesto ejercido en publicidad oficial, 2000-2019 (Cifras en millones de pesos de 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de Comsoc.

El sobre ejercicio es una constante en el gasto en publicidad oficial. La práctica evidencia falta de control y de rendición de cuentas. Además, es contraria a un uso racional del gasto público. La ley señala que uno de los primeros rubros a reducir en caso de que se prevean recortes al gasto público es justo el de publicidad oficial; sin embargo, en 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 el gobierno anunció reducciones importantes en diversos rubros; contrario a lo que dice la norma, el gasto en comunicación social no disminuyó en ningún momento.

Otro dato interesante es la concentración de mercado reflejada en estas cifras. Respecto a la distribución del gasto por tipo de medio, de 2013 a 2019 los recursos en publicidad oficial se destinaron principalmente a la televisión, seguido de la radio y los medios impresos, conservando una tendencia estable. En promedio, la televisión gastó 35% (23,818 millones de pesos); la radio 18% (12,300 millones); y los medios impresos también 18% (12,029 millones). La categoría “otros” incluye el material impreso (dípticos, trípticos, folletos, material promocional del mobiliario urbano), la producción, preproducción y postproducción en medios de comunicación. Ese monto es una parte importante del gasto en publicidad oficial, ya que representa 20% del gasto en PO.

De 2013 a 2019, de todos los proveedores que obtuvieron contratos, fueron Televisa y TV Azteca —oferentes de televisión— los que concentraron la mayor parte de los ingresos. El primero reunió 16.44% (11,130 millones) del total del periodo analizado, es decir, 67,705 millones, mientras que el segundo acumuló 9.95% (6,736 millones).

Tabla 4. Gasto de 2013 a 2019 por tipo de medio
(Cifra en millones de pesos de 2020)

| Tipo de medio | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-------------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|------------------|-----------------|-----------------|
| Televisión | 3,230.52 | 2,642.81 | 4,333.24 | 4,691.63 | 4,347.00 | 3,680.24 | 892.65 |
| % del total anual | 33.55% | 29.99% | 37.08% | 37.80% | 36.11% | 37.25% | 27.50% |
| Otros | 2,197.93 | 2,189.18 | 1,930.77 | 2,511.04 | 2,329.33 | 1,742.90 | 446.32 |
| % del total anual | 22.82% | 24.84% | 16.52% | 20.23% | 19.35% | 17.64% | 13.75% |
| Radio | 1,995.73 | 1,795.00 | 2,326.16 | 2,029.34 | 1,936.42 | 1,717.71 | 499.54 |
| % del total anual | 20.72% | 20.37% | 19.91% | 16.35% | 16.09% | 17.39% | 15.39% |
| Medios impresos | 1,597.54 | 1,483.62 | 2,003.44 | 2,133.15 | 2,201.84 | 1,573.06 | 1,036.11 |
| % del total anual | 16.59% | 16.83% | 17.15% | 17.19% | 18.29% | 15.92% | 31.92% |
| Internet | 556.61 | 499.01 | 846.78 | 741.26 | 846.98 | 802.75 | 365.57 |
| % del total anual | 5.78% | 5.66% | 7.25% | 5.97% | 7.04% | 8.13% | 11.26% |
| Cine | 52.02 | 203.60 | 244.85 | 305.39 | 376.24 | 362.40 | 5.81 |
| % del total anual | 0.54% | 2.31% | 2.10% | 2.46% | 3.13% | 3.67% | 0.18% |
| Total | 9,630.34 | 8,813.22 | 11,685.25 | 12,411.80 | 12,037.80 | 9,879.06 | 3,246.00 |

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de Comsoc.

Tabla 5. Beneficiarios con mayores ingresos
de 2013 a 2019
(Cifras en millones de pesos de 2020)

| Beneficiario | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------|
| Televisa | 1,607.87 | 1,426.84 | 1,898.05 | 2,327.78 | 1,710.20 | 1,798.99 | 360.30 |
| TV Azteca | 826.94 | 698.63 | 1,345.61 | 1,324.54 | 1,204.39 | 989.32 | 346.94 |
| Total | 2,434.81 | 2,125.47 | 3,243.66 | 3,652.32 | 2,914.58 | 2,788.31 | 707.24 |

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de Comsoc.

El 1 de diciembre de 2018, Andrés Manuel López Obrador asumió la presidencia del país. Durante su campaña presidencial se comprometió

a reducir en un 50% el gasto de publicidad oficial, lo que se materializó en el PEF 2019 con un monto de 4,758 millones. Este recorte al gasto se efectuó sobre el gasto de 2018 que ascendió a poco más de 9,800 millones.

Datos del Comsoc reportan que las cifras definitivas del gasto de 2019 reportan que se ejercieron 3,246 millones de pesos en publicidad oficial. Los cinco medios de comunicación con más PO en el primer año de la administración de López Obrador son: Televisa con 360 millones, TV Azteca con 347 millones, La Jornada 252 millones, Medios Masivos Mexicanos con 179 millones y Grupo Fórmula con 115 millones. Salvo las dos grandes televisoras, los demás medios de comunicación de este grupo de cinco difieren con el gobierno de Enrique Peña Nieto. Sin embargo, seguimos viendo concentración en algunos medios de comunicación sin reglas claras ni criterios de asignación.

Adicionalmente, el PEF 2020 prevé una disminución del 44% en el monto de publicidad oficial, pasando de los 4,758 millones de pesos asignados en 2019 a 2,654 millones para 2020. Esto en principio es favorable, ya que el sobre ejercicio en el presupuesto ha sido una constante, pero al mismo tiempo podría perjudicar a los medios de comunicación que dependen de la publicidad oficial, sobre todo por las deficiencias del marco legal existente pues carece de criterios claros para la asignación y distribución de la PO.

La publicidad oficial en las entidades federativas

Hay escasa información sobre el gasto en publicidad oficial en los estados. Los pocos datos existentes se han obtenido gracias al trabajo que la sociedad civil desarrolla mediante solicitudes de acceso a la información. De 2010 a 2015, Fundar y Artículo 19 elaboraron y difundieron el “Índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas”;⁶ compuesto, como ya se dijo, a partir de las respuestas a solicitudes de información.

⁶ Último índice “Libertad de expresión en venta”, disponible en: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/LibertadDigitalOk.pdf>.

Después de cuatro versiones del índice (2010-2015) persistieron problemas para su confección. Acceso denegado a la información, confusión en las respuestas, ausencia de registros fidedignos y dispersión del gasto siguen siendo razones que avalan la opacidad en un número significativo de entidades.

En 2017, Fundar profundizó su investigación y se dio a la tarea de revisar las cuentas públicas de 2015 y los sitios de transparencia de cada uno de los estados para acceder a la información sobre el gasto aprobado y ejercido —de los tres poderes de gobierno, los órganos autónomos y el sector paraestatal—, de las entidades federativas.⁷ Esta investigación, “Gastos en publicidad oficial en las entidades federativas durante 2015”, permitió contar con más información sobre el gasto de las entidades federativas en PO.⁸

Los resultados principales de la investigación fueron similares que a nivel federal. Por un lado, se evidenció el uso desmedido de recursos públicos: el gasto en PO de las entidades federativas en 2015 ascendió a 13,974 millones de pesos. Otro tema relevante fue el de los sobre ejercicios en el gasto: el gasto ejercido total de 30 estados fue el doble del gasto aprobado en 2015 (7,214 millones aprobados). Todas las entidades federativas (excepto Yucatán y Tlaxcala), continuaron gastando más de lo aprobado en PO: hubo un incremento del 94% en relación con lo asignado en sus presupuestos locales. Finalmente, se observa que el poder ejecutivo es el que más recursos ejerció en PO. El 70% del gasto (9,464 millones), de la PO en los estados lo ejerce el poder ejecutivo.

A pesar de que se tienen las leyes estatales en materia de transparencia, es importante que existan mecanismos que planifiquen el gasto en materia de PO, para que la ciudadanía pueda exigir una rendición de cuentas efectiva. A la par, se necesitan marcos normativos que regulen la PO, para evitar los sobregastos y la mala distribución en este rubro.

⁷ Investigación “Gastos en publicidad oficial en las entidades federativas durante 2015”, disponible en: <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/GastosPublicidadOficialEstados2015.pdf>.

⁸ Para los estados de Guerrero y Nuevo León no se encontró información sobre el gasto en publicidad oficial.

Sobre el primer punto, desde 2016 se cuenta con la herramienta Transparencia en Publicidad Oficial (TPO)⁹, elaborada por el INAI y Fundar, cuyo objetivo es que las instituciones de gobierno, en todos sus niveles, gestionen y transparenten el gasto en comunicación social y publicidad oficial, tal y como lo indica la LGTAIP.¹⁰ Es una herramienta que las entidades federativas pueden implementar de manera voluntaria.

Tabla 6. Presupuesto ejercido en 2015 en publicidad oficial por los tres poderes, órganos autónomos y sector paraestatal en las entidades federativas (Cifras en millones de pesos de 2020)

| Estados | Poder ejecutivo | Poder legislativo | Poder judicial | Órganos autónomos | Sector paraestatal | Total |
|--------------|-----------------|-------------------|----------------|-------------------|--------------------|----------|
| Guerrero | N/E | N/E | N/E | N/E | N/E | N/E |
| Nuevo León | N/E | N/E | N/E | N/E | N/E | N/E |
| Quintana Roo | 645.65 | 29.25 | 3.32 | 2.12 | 670.20 | 1,350.55 |
| Tamaulipas | 1,060.32 | 1.62 | 0.09 | 127.61 | 24.86 | 1,214.51 |
| Chihuahua | 1,002.36 | 20.01 | 6.54 | 8.62 | 132.74 | 1,170.26 |
| Coahuila | 1,076.87 | 23.11 | 0.51 | 62.82 | 6.70 | 1,170.01 |
| Hidalgo | 115.79 | 10.35 | 2.68 | 18.54 | 682.43 | 829.78 |
| CDMX | 726.18 | 0.03 | 0.00 | 0.04 | 0.46 | 726.70 |
| Guanajuato | 387.74 | 17.36 | 10.62 | 54.78 | 132.13 | 602.64 |
| Jalisco | 360.72 | 0.95 | 0.81 | 19.45 | 182.65 | 564.58 |
| Sonora | 212.42 | 32.57 | 0.01 | 4.73 | 264.38 | 514.11 |
| Chiapas | 282.11 | 17.36 | 10.09 | 13.56 | 186.14 | 509.26 |
| Campeche | 436.19 | 12.71 | 1.49 | 3.24 | 52.22 | 505.86 |
| Veracruz | 354.36 | 26.10 | 1.70 | 15.88 | 94.64 | 492.67 |
| Tabasco | 341.77 | 11.49 | 0.01 | 16.09 | 116.21 | 485.58 |
| Morelos | 335.61 | 36.13 | 0.07 | 0.00 | 40.57 | 412.39 |

⁹ Transparencia en Publicidad Oficial, disponible en: <http://publicidadoficial.inai.org.mx/tpov1/>.

¹⁰ Hasta el día de hoy, los estados de Chihuahua (http://www.unidosconvalor.gob.mx/transparencia_tpo/tpov1/), Quintana Roo (<http://tpo.qroo.gob.mx/tpov1/>) y Jalisco (<https://publicidadtransparente.jalisco.gob.mx/tpov1/>) se han sumado a esta iniciativa.

Continuación.

| Estados | Poder ejecutivo | Poder legislativo | Poder judicial | Órganos autónomos | Sector paraestatal | Total |
|-----------------|-----------------|-------------------|----------------|-------------------|--------------------|------------------|
| Oaxaca | 391.30 | - | - | - | - | 391.30 |
| Zacatecas | 330.45 | 10.34 | 1.35 | 4.21 | 28.10 | 374.45 |
| Yucatán | 265.48 | 3.41 | 0.42 | 7.82 | 85.68 | 362.82 |
| Querétaro | 219.72 | 20.54 | 0.01 | 1.09 | 45.18 | 286.53 |
| Puebla | 22.16 | 3.92 | 0.07 | 0.43 | 229.14 | 255.72 |
| Baja California | 122.56 | 39.24 | 0.05 | 25.20 | 58.54 | 245.58 |
| Durango | 182.43 | 16.58 | 1.17 | 3.33 | 29.00 | 232.51 |
| Sinaloa | 191.73 | 2.40 | 0.33 | 1.99 | 21.49 | 217.94 |
| Edo. Méx. | N/E | N/E | N/E | N/E | N/E | 214.56 |
| Aguascalientes | 94.52 | 0.04 | 0.01 | 1.19 | 109.17 | 204.93 |
| Michoacán | N/E | N/E | N/E | N/E | N/E | 173.37 |
| Nayarit | 93.36 | 17.34 | 0.27 | 0.25 | 33.88 | 145.11 |
| San Luis Potosí | 72.72 | 12.45 | 2.10 | 17.16 | 30.32 | 134.75 |
| BCS | 74.51 | 4.05 | 0.30 | 3.96 | 5.28 | 88.11 |
| Tlaxcala | 24.94 | 0.88 | - | 15.59 | 13.03 | 54.44 |
| Colima | 39.99 | 0.42 | 0.21 | 0.16 | 2.14 | 42.91 |
| Total | 9,463.95 | 370.65 | 44.24 | 429.86 | 3,277.29 | 13,973.93 |

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de las Cuentas Públicas estatales de 2015.

N/E: información no encontrada.

En el tema de los marcos normativos, hasta el momento ningún estado cuenta con una ley que regule la PO. En los transitorios de la LGCS se señala que los congresos locales deberán armonizar su legislación, en un plazo no mayor a 90 días a partir de la presentación de la ley, la cual deberá entrar en vigor el mismo día que la LGCS. Sin embargo, de mayo de 2018 a la fecha ningún estado tiene una ley de PO. En 2018 los estados de Chihuahua y Jalisco elaboraron iniciativas de ley¹¹, las cuales no fueron aprobadas.

¹¹ Iniciativa de ley en Chihuahua, disponible en: <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/iniciativas/archivosIniciativas/8550.pdf>.

Conclusiones y recomendaciones

Con la reforma de 2007 se inauguró un nuevo marco para la comunicación política que busca eliminar el uso de recursos públicos para la contratación de propaganda electoral en radio y televisión y limitar el uso de la PO con fines electorales.

Como consecuencia directa, está prohibido usar la PO para hacer la promoción de un candidato o candidata o de cualquier servidor público. Doce años después de la reforma se puede afirmar que estas prácticas han desaparecido, aunque permanecen algunas excepciones toleradas como la promoción personalizada en el marco de los informes laborales. Lo mismo se puede afirmar de la prohibición de difundir PO durante las campañas.

A pesar de estos avances y la entrada en vigor de la LGCS, la PO sigue teniendo el potencial de ser una herramienta que sirva para influir sobre la equidad del debate público en periodo de elección. Permanece el control gubernamental de las líneas editoriales de los medios de comunicación o el intercambio de favores entre medios y gobiernos a través de la PO.

En Fundar, se continúa documentando el gasto en PO sin mucha rendición de cuentas ni control que se asignan de manera discrecional a los medios de comunicación. Los principales hallazgos del trabajo presentado en este artículo muestran la falta de cambio en las prácticas en cuanto al uso de la PO:

- Hay bastante información sobre el gasto federal en PO, aunque hay variaciones importantes en los montos según las fuentes consultadas.
- De 2000 a 2018, el presupuesto ejercido por los tres poderes de la Unión se triplicó, pasando de 2,741 millones a 6,773 millones.
- De 2013 a 2018 hubo sobre ejercicios considerables en la ejecución del gasto en publicidad oficial por el ejecutivo federal. En 2018 se gastó 119% más de lo presupuestado en el rubro.
- Desde la reforma electoral de 2007, los dos años en que más se ha gastado en PO han sido electorales (2012 y 2015).
- En las entidades federativas existen sobre ejercicios importantes en el gasto de PO. A partir de la última investigación realizada, se

logró comprobar que, en 2015, los tres poderes de gobierno, los órganos autónomos y el sector paraestatal, de treinta entidades federativas gastaron más de 13,500 millones.

- Con la administración de López Obrador, el gasto en PO se redujo en 50% para 2019 y continúa la reducción para el presupuesto 2020. En 2019 se ejercieron 3,246 millones de pesos, 38% menos de lo originalmente aprobado (5,212 millones).
- Pese a que el fallo de la SCJN abrió la posibilidad de incidir en el marco legislativo, tanto a nivel federal como estatal, se aprobó una ley general regresiva que afecta el uso de los recursos públicos, pero más importante, la libertad de expresión. La oportunidad que ofrecía la resolución de la Corte fue desaprovechada por los legisladores, pues hicieron caso omiso a las demandas de diversos actores sociales, mediáticos y políticos, en el panorama nacional e internacional, de tener un proceso de parlamento abierto para la elaboración de la ley de PO.

A casi dos años de la sentencia, el nuevo gobierno, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, tendrá el reto de ejercer la PO de manera óptima y transparente, así como emitir los criterios claros y objetivos para su asignación. Además, en los estados uno de los desafíos será que las leyes locales deberán ir más allá de lo que establece la limitada LGCS, lo que permite una oportunidad de una regulación de avanzada. ◀