PUBLICIDAD OFICIAL

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

fundar
Centro de Análisis e Investigación

ARTICLE 19

ÍNDICE DE ACCESO AL GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2013

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

Autoras
Ana Cristina Ruelas Serna
Justine Dupuy

Colaboración Especial
Iván Benumea

Colaboradores
Ricardo Luévano
Eunice Sánchez

Diseño Gráfico
Francisco Castro / Curious Flux

Agradecemos los comentarios de la Dra. Lourdes Morales Bermujo ya que fueron fundamentales para la construcción de este estudio.

La presente obra se respalda en una licencia de Creative Commons Atribución-Licenciamiento Recíproco 2.5 México.

La reproducción de este material está permitida a través de cualquier medio y alentada siempre que se respete el crédito de los autores y la organización.

ARTICLE 19, Oficina para México y Centroamérica
© 2013 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
México, Abril de 2014

ÍNDICE

Introducción.....8
Metodología.....9
El gasto de la publicidad oficial en las entidades federativas.....20
Conclusión.....35
Recomendaciones.....36

Introducción

Este documento presenta la tercera edición del *Índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas*[1] elaborado por *ARTICLE 19* y *Fundar, Centro de Análisis e Investigación*. El índice mide el acceso a la información del gasto en publicidad oficial con la intención de nutrir el debate sobre su asignación y la transparencia del ejercicio de los recursos públicos en el país.

La publicidad oficial se refiere a los espacios en los medios de comunicación que compra el gobierno para informar a la ciudadanía. Debe ser entendida como un canal de comunicación entre el Estado y los ciudadanos. Debe ser clara, objetiva, fácil de entender, necesaria, útil y relevante para el público. No debe promover –explícita o implícitamente- los intereses de ningún partido ni del gobierno[2].

En un sistema democrático, la publicidad oficial se funda en el derecho a saber de la población y la obligación de los gobiernos de informar, explicar y justificar sus decisiones y actividades.[3] Por esto, la publicidad oficial debe sustentarse bajo los criterios de claridad, objetividad, equidad y no discriminación.

Sin embargo, en México, ha sido utilizada para otros fines.[4] Lejos de informar, la publicidad oficial se ha convertido en un instrumento de propaganda y una plataforma política de funcionarios públicos. Por ejemplo, entre el año 2013 y 2014 diversos actores políticos como el gobernador de Chiapas y algunos delegados del Distrito Federal, se promocionaron utilizando su propia imagen mientras publicitaban el informe de labores o las actividades públicas que realizaron por representación y mandato. La falta es evidente frente al texto Constitucional.

La sostenibilidad de diversos medios en el país depende de los recursos públicos que provienen de la publicidad oficial. De esta manera la asignación tiene un esquema de valores entendidos, como lo hizo alguna vez notar el ex Presidente José López Portillo en la anecdótica frase *"¡no te pago para que me pegues!"*. Este uso arbitrario y discriminatorio de la publicidad oficial sigue profundamente arraigado en las prácticas gubernamentales. Se distribuye principalmente conforme a criterios políticos e intereses privados y se convierte en el medio idóneo para controlar las líneas editoriales de los medios,[5] una práctica definida como censura sutil o indirecta.[6]

1 La información relativa a la primera y segunda edición del Índice de acceso al gasto en las entidades federativas se encuentra disponible en la página www.publicidadoficial.com.mx

2 ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES, Principios básicos para la regulación de publicidad oficial, Buenos Aires, 2006, p. 14

3 Asociación por los Derechos Civiles (ADC). 2006 Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial. Argentina. ADC. disponible en línea en: http://www.censuraindirecta.org.ar/sw_contenido.php?id=139 (Última consulta febrero 2013).

4 Esta afirmación se basa en los resultados de tres años (2010-2012) del proyecto Publicidad Oficial dirigido por Fundar y ARTICLE 19, Oficina de México y Centroamérica. Para ello se realizó una investigación documental extensa, incluyendo muchas solicitudes de información. Los equipos de investigación llevaron a cabo ocho visitas a los estados mexicanos de Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Oaxaca, Puebla, Querétaro y Sonora. Se efectuaron entrevistas con 67 actores relevantes entre 2010 y 2013. Para mayor información ver: Buying Compliance: governmental advertising and soft censorship in México, http://www.wan-ifra.org/system/files/field_article_file/SCMexENG_0.pdf

5 Durante más de diez años diversas organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales como la Relatoría por la Libertad de Expresión de la OEA han denunciado, documentado y diagnosticado el impacto del uso de la publicidad oficial sobre la libertad de expresión

6 Según la definición usada por The World Association of Newspapers (WAN), "La «censura sutil», o censura indirecta del gobierno incluye una serie de acciones destinadas a influir en los medios de comunicación, excluyendo cierres, encarcelamientos, censura directa de contenidos específicos, y ataques físicos a periodistas o instalaciones de medios de comunicación." De acuerdo a los Principios sobre Regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los mecanismos de censura indirecta suelen esconderse detrás del aparente ejercicio legítimo de facultades estatales, muchas de las cuales se ejercen por funcionarios en forma discrecional. En consecuencia, estas formas de censura indirecta son particularmente difíciles de detectar, ya que no es fácil determinar con exactitud la línea que separa el ejercicio legítimo de una facultad de la restricción legítima de un derecho. Desde este punto de vista, una facultad legítima del Estado puede configurar la violación del derecho a la libertad de expresión si (a) el ejercicio de la facultad estuvo motivado en la posición editorial del sujeto afectado y (b) el ejercicio tuvo por objeto condicionar el libre ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y expresión. En el caso de la distribución de la publicidad oficial, se configura un caso de censura indirecta cuando la misma es realizada con fines discriminatorios de acuerdo a la posición editorial del medio incluido o excluido en este reparto y con el objeto de condicionar su posición editorial o línea informativa.

En esta tercera edición del Índice, se confirma la opacidad, la ausencia de reglas y el incremento del gasto en este concepto, al amparo de una deficiente justificación y carente regulación. En 2012, 26 entidades ejercieron 5,377 millones de pesos en publicidad oficial y no se conoce el destino del 53% de este gasto.

La transparencia es el primer paso hacia una efectiva rendición de cuentas. Solamente así se puede garantizar que las autoridades funcionen adecuadamente y se limiten los abusos del gasto en publicidad oficial. Sin embargo, a pesar de repetidas promesas, iniciativas y compromisos explícitos de nuestros representantes, no hay progreso en la regulación, ni cambios sustanciales en la política pública. El presidente Enrique Peña Nieto aseguró trabajar en la materia y crear un organismo autónomo ad hoc que vigile y controle el ejercicio de recursos en este concepto[7]. En el caso del Legislativo, las Cámaras refrendaron la necesidad de avanzar hacia una Ley secundaria de publicidad oficial en el tercero transitorio de la Reforma electoral aprobada en enero de este año. El límite de esta obligación legal es el 30 de abril de 2014.

La regulación de la publicidad oficial es necesaria para que exista una transformación en la relación entre medios y gobierno, para garantizar la libertad de expresión y el derecho a la información.

Metodología

Consideraciones conceptuales

En México el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica:

> **"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".**

Lo anterior infiere la importancia de un instrumento que mida el cumplimiento de este mandato constitucional.

En este sentido, ARTICLE 19 y Fundar consideramos que si bien el Índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas, no mide la eficiencia, eficacia, economía y honradez del ejercicio de los recursos, **sí mide la transparencia y el nivel de acceso al gasto**. Es decir, es un primer acercamiento al problema de las relaciones financieras que existen entre medios y gobierno que son necesarias regular y de las cuales se requiere rendir cuentas.

El Índice es un ejercicio de control ciudadano que permite evaluar el nivel de opacidad con el que se ejerce el gasto en publicidad oficial. Además, es una herramienta de análisis de los montos millonarios que se ejercen en esta partida y del modo de asignación a los distintos medios de comunicación sin criterios claros, objetivos y transparentes.

De esta manera vale la pena señalar que aún cuando el ejercicio se ha realizado por tres años consecutivos, persisten algunas limitantes, propias de la manera en la que nos hemos allegado de información.

En primer lugar, el concepto del gasto en publicidad oficial suele confundirse –funcionarios y ciudadanos- con el de presupuesto de comunicación o el presupuesto de las coordinaciones de comunicación o social. Sin embargo, los gastos en publicidad oficial se refieren a los recursos ejercidos para la compra de espacios en 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.[8].

7 Discurso íntegro de Enrique Peña Nieto del 31 de agosto de 2012 disponible en: http://www.eluniversal.com.mx/notas/867698.html

8 Es importante resaltar que en la calificación del Índice respecto a la medición del acceso a la información, no se penalizó esa confusión.

Otro punto importante es que en la mayoría de los casos, el gasto en publicidad oficial está centralizado en la dirección o coordinación de comunicación social. Sin embargo, en algunos estados como Michoacán, Sonora y Yucatán el gasto es descentralizado o se encuentra en control de diversas dependencias.

Los limitados recursos técnicos y financieros de este ejercicio, tampoco permiten realizar solicitudes a todas las secretarías de cada una de las 32 entidades federativas. Cuando la respuesta corresponde al gasto en publicidad oficial de una sola Secretaría porque no está centralizado el ejercicio de los recursos, no se penalizó.

También, y como se menciona más adelante, la evaluación del índice se basó en la primera respuesta de la autoridad a las solicitudes de información. Sin embargo, con el fin de hacer un análisis exhaustivo del gasto (segundo apartado de este estudio) y tener información suficiente para compararlo entre las distintas entidades, se recurrieron aquellas respuestas en donde la autoridad -en primera instancia- niega el acceso a la información a través de la clasificación, la declaración de inexistencia o incompetencia.

Finalmente, se advierte que cada una de las ediciones del Índice hace referencia a la transparencia del ejercicio de recursos públicos en publicidad oficial en distintos periodos; el primer índice analizó el acceso a la información sobre el ejercicio del gasto entre 2005 y 2009; el segundo índice analizó lo correspondiente a los años 2010 y 2011; y finalmente el presente analiza el período 2012. En todos los casos fue un ejercicio de acceso a la información y transparencia del gasto en publicidad oficial.

Las solicitudes de información

La recepción de información del Índice fue acogida de mayo a noviembre de 2013[9] por medio de 64 solicitudes de información realizadas a las 32 entidades federativas[10] y mide la calidad de la primera respuesta a las solicitudes de acceso a la información respecto al gasto en publicidad oficial.

La información se recopiló a través de los sistemas electrónicos estatales de acceso a la información pública[11], con la intención de que se respondiera lo siguiente:

1. **Los documentos que contengan el presupuesto aprobado y ejercido total para el pago de publicidad oficial del 01 de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2012.**

2. **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 2012 al 31 de diciembre de 2012.**

De acuerdo a esto, el Índice sólo mide las condiciones de acceso a la información (transparencia) con las que se ejecuta el gasto público en publicidad oficial, con cinco variables que permiten evaluar la calidad de las primeras respuestas, comparar entidades federativas y describir las diferencias temporales entre las distintas ediciones del índice.

9 Con la excepción del estado de San Luis Potosí cuyo período de investigación fue de enero a febrero de 2014. En el estado de San Luis Potosí, hubo algunos problemas técnicos al momento de sistematizar la información, situación por la cual se repitió el proceso de acceso a la información a fin de completar adecuadamente el estudio.

10 En el índice no se incluyo al ámbito federal ya que la Secretaría de la Función Pública cuenta con una base de datos en la que se publica cada 6 meses la información relativa al gasto en comunicación social de la Administración Pública Federal. Además los montos no son comparables con los de las entidades federativas situación que sesgaría de manera importante los datos. .

11 Cabe aclarar que al momento de realizar este ejercicio, siete entidades seguían sin contar con el Sistema Infomex IFAI, página Información de proyectos INFOMEX, última consulta del link febrero 2014: http://www.proyectoinfomex.org.mx/index.php?estado=3; no obstante, en todas las entidades existen sistemas o posibilidades alternativas para presentar solicitudes de forma remota. Salvo Baja California Sur, donde la solicitud se hizo por correo electrónico. A la fecha no ha habido avance en el desarrollo de estos sistemas faltantes

Para simplificar la lectura de los resultados, el cumplimiento de los criterios se expresa en estrellas por entidad. Así, la lógica describe que el estado que entrega la información de forma completa y ordenada obtendrá cinco estrellas. Acorde, podemos evaluar 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 fueron los siguientes:

Variable	Criterio*	Evaluación
El acceso al presupuesto aprobado para publicidad oficial en 2012	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 2012	Se entregó el documento que contiene información sobre el presupuesto general ejercido en publicidad oficial durante el 2012.	1 estrella
El acceso a los montos destinados a cada tipo de medio de comunicación (prensa escrita, radio, televisión, internet y otros) en 2012.	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 las servicios de publicidad oficial.	1 estrella
El acceso a los montos destinados a cada concepto o campaña de comunicación durante 2012.	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 con temas generales (ej. educación, salud, etc.) no se tiene por satisfecho.	1 estrella
Calificación:		**5 estrellas**

* *En ninguna de las variables se tomaron en cuenta las respuestas incompletas, ilegibles o que advirtieran únicamente sobre el gasto parcial en publicidad oficial.*

En los mejores casos, la información entregada permite contestar las siguientes preguntas:

1. *¿Cuándo?* El año del pago (y el mes en ciertos casos)

2. *¿Cuánto?* El monto destinado a publicidad oficial.

3. *¿En qué medio?* La distribución del gasto en los distintos medios de comunicación.

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

5. *¿En qué?* y *¿Para qué?* El destino y el uso que se le dio al presupuesto (el concepto y las campañas)

Como se mencionó, **el Índice sólo evalúa la calidad de la primera respuesta a las solicitudes de información**, pues su objetivo es medir el acceso inmediato. Por ejemplo se puede observar algunas entidades que variaron considerablemente su calificación respecto al índice anterior. En el caso del Estado de México pasó de 5 estrellas en 2012 a 0 estrellas en 2013 y Colima pasó de 5 a 2 estrellas. Como reflejo a estos resultados se describe un entorno de fragilidad en el derecho de acceso a la información derivado de la falta de una política pública que garantice la accesibilidad, relevancia, confiabilidad de la información pública en materia de publicidad oficial.

En algunos casos fue necesario impugnar las respuestas de la autoridad ante la negativa de la información, por ejemplo, cuando la autoridad no respondió o reservó la información, se interpusieron los recursos de revisión necesarios. Esta opción se determinó en Durango, Tlaxcala y Oaxaca ante la respuesta incompleta y en Coahuila y Colima ante la declaración de incompetencia. En total se interpusieron 13 recursos de revisión en 10 estados.

Aunque el índice no toma en cuenta estos resultados, 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. A su vez, permite matizar resultados de otros estados, como Coahuila, el cual obtuvo 0 estrellas pero después del recurso entregó los presupuestos ejercidos y aprobados, lo que le permitió obtener 2 estrellas. Para tener un panorama completo del acceso a la información, el lector debe considerar el Índice y este apartado[12].

Respecto a la descripción de los resultados, agrupamos las entidades federativasen 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 2012 sin ningún tipo de desglose.**
- **De 3 a 4 estrellas. Las entidades federativas que pertenecen a esta categoría entregaron -además de los presupuestos- la información con un nivel de desagregación aceptable.**
- **5 estrellas. Se entregó la información con un nivel muy alto de desagregación. Estas entidades se ilustran por sus buenas prácticas en materia de acceso al gasto en comunicación social y publicidad**.

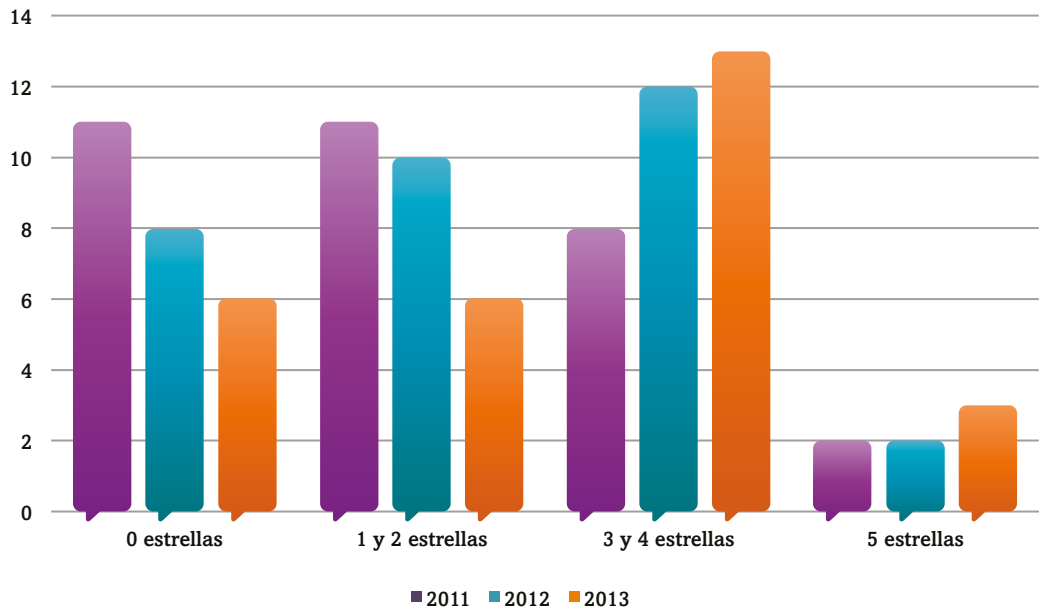
Esa disposición promovió una lectura integral y más dinámica de los resultados.

13 Es importante destacar que para elaborar el capítulo de análisis sobre el gasto, se tomó en cuenta la información obtenida tanto en la primera respuesta como después de los recursos de revisión

Comparativo Resultados del Índice 2013, 2012, 2011 de acceso al gasto en publicidad oficial de las entidades.

En referencia a los índices de Publicidad Oficial realizados en los últimos tres años, se destaca que las entidades federativas han mejorado las condiciones de acceso a la información a lo largo de las tres ediciones de este índice.

Gráfica 1. Comparativo de los resultados de las tres ediciones del índice



Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de los tres índices

Se observa que las categorías 0, 1 y 2 estrellas siguen bajando, las categorías 3, 4 y 5 han aumentado. Sin embargo los cambios son lentos y frágiles; la mitad de las entidades siguen violando el derecho de acceso a la información al no proporcionar nada o muy poca información en su primera respuesta a las solicitudes elaboradas. La tabla 3 confirma también estos datos.

Tabla 1.
Resultados del Índice 2011, 2012 y 2013

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

Fuente: Elaboración propia con datos del índice 2011, 2012 y 2013 de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas

El comparativo sobre tres años permite mostrar que el saldo de este ejercicio es positivo ya que catorce estados mejoraron su puntuación entre 2011 y 2013 respecto a otros tres que se observan débiles. Sin embargo, la lentitud del cambio está ilustrada por la categoría más importante: quince estados no cambian sus resultado entre 2011 y 2013, con una preocupación particular por la opacidad que constantemente se presenta en Coahuila, Guerrero, Puebla y Tamaulipas, entidades que durante las tres ediciones de este ejercicio han obtenido 0 estrellas[13].

En los casos de las catorce entidades que mejoraron su puntuación. Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca y San Luis Potosí, son destacadas ya que pasaron de cero estrellas en el 2011 a tres o cuatro en el 2013.

A pesar de que más de una tercera parte de las entidades mejoraron su calificación, no significa que sea aceptable globalmente como en los casos de Tabasco, Querétaro y Chiapas.

13 *En Coahuila y Tabasco fue posible obtener más información tras interponer recursos de revisión*

De los tres estados que han empeorado, es importante aclarar que dos de ellos han sufrido una caída importante que contrasta con los años anteriores: el Estado de México (de 5 a 0) y Colima (5 a 2).

A pesar de estas visibles mejorías en los tres años que se analizan, no podemos dejar de mencionar lo preocupante que es que las entidades que habían mostrado una mejora sustancial entre la primera y la segunda edición del índice, en esta ocasión vuelven a reducir el nivel de acceso. En este sentido entre el índice 2012 y 2013 se puede observar que trece entidades mejoraron su calificación, otras trece se quedaron igual y seis empeoraron.

Resultados del Índice 2013 de acceso al gasto en publicidad oficial de las entidades

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.

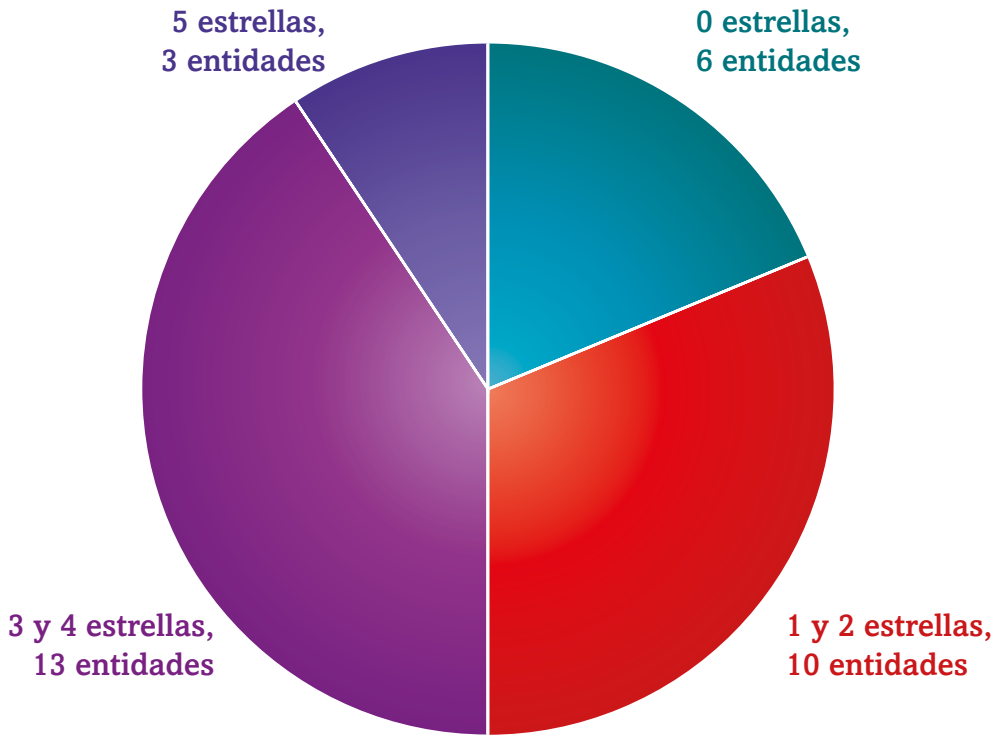
Tabla 2:
Índice 2013 de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial en las Entidades Federativas

Entidades Federativas	Presupuesto aprobado para 2012	Presupuesto ejercido para 2012	Por proveedor	Por tipo de medio	Campaña/ concepto	Total
Aguascalientes	1	1	0	0	0	2
Baja California	1	1	1	1	0	4
Baja California Sur	1	1	0	1	1	4
Campeche	1	1	1	0	0	3
Chiapas	1	0	0	0	0	1
Chihuahua	1	1	0	0	1	3
Coahuila	0	0	0	0	0	0
Colima	1	1	0	0	0	2
Distrito Federal	1	0	1	1	0	3
Durango	1	0	0	1	1	3
Estado de México	0	0	0	0	0	0
Guanajuato	1	1	0	1	0	3
Guerrero	0	0	0	0	0	0
Hidalgo	1	1	1	1	0	4
Jalisco	1	1	0	0	0	2
Michoacán	0	0	0	0	0	0
Morelos	1	1	1	1	0	4
Nayarit	1	1	0	0	0	2
Nuevo León	1	1	1	0	0	3
Oaxaca	1	1	0	0	1	3
Puebla	0	0	0	0	0	0
Querétaro	1	0	0	0	0	1
Quintana Roo	1	1	0	0	0	2
San Luis Potosí	1	1	1	1	1	5
Sinaloa	1	1	1	1	0	4
Sonora	1	1	1	1	1	5
Tabasco	0	1	0	0	0	1
Tamaulipas	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	1	1	0	0	0	2
Veracruz	1	1	0	0	0	2
Yucatán	1	1	1	1	1	5
Zacatecas	1	1	1	1	0	4

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la información entregada por lasentidades federativas a través de las solicitudes de acceso a la información pública.

Los resultados que se desprenden de la medición son: **Seis entidades obtuvieron cero estrellas (19%)**: Los motivos para obstaculizar la entrega de la información fueron diversos: presupuestos en procesos de fiscalización, reservas de información, dispersión de la información entre diversas autoridades, la incompetencia de todas las dependencias a las que se solicitó la información, la consulta *in situ* de la información en las oficinas de las dependencias, y/o el envío de documentos que no contenían la información solicitada. **Diez entidades federativas obtuvieron entre 1 y 2 estrellas (31%)**: La mayoría de las entidades de esta categoría 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. **Trece entidades federativas obtuvieron entre 3 y 4 estrellas (41%)**: Pertenecer a 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. Y **Tres entidades federativas obtuvieron 5 estrellas (9%)**. San Luis Potosí, Sonora y Yucatán 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.

Gráfica 2. Resultado del índice 2013 de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas por estrella



Fuente: Elaboración propia con base en las solicitudes de información realizadas en las entidades federativas.

Recursos de revisión

El recurso de revisión es un instrumento con el que cuentan los solicitantes para impugnar la negativa de información o la inexistencia de los documentos solicitados. Sin embargo, la presentación de recursos de revisión atenta contra los principios que deben regir el acceso a la información pública, sobre todo cuando ésta reviste un interés público. Los principios de oportunidad, expedites y sencillez son vulnerados con la necesidad de impugnar las respuestas de las autoridades. Al respecto -como se describió- en la recolección de datos se interpusieron recursos de revisión de manera automática por falta de respuesta o cuando la información era reservada[14].

Tabla 3. Entidades federativas donde se interpusieron recursos de revisión

Entidades Federativas	Solicitud 1	Solicitud 2
Aguascalientes	-	√ Reserva
Coahuila	√ Incompetencia	√ Incompetencia
Chihuahua	-	√ Reserva
Colima	-	√ Incompetencia*
Durango	√ Entrega ilegible del presupuesto ejercido	√ Entrega incompleta
Guanajuato	-	√ Reserva
Oaxaca	-	√ Entrega incompleta
Tamaulipas	√ Reserva	√ Reserva
Tlaxcala		√ Entrega incompleta
Veracruz		√ Reserva
Total recursos	**3**	**10**

** Errores tecnológicos*

Tras la interposición de los recursos de revisión fue posible contar con más información en siete de las diez entidades, ya sea mediante los informes que presentaron las autoridades durante la sustanciación del recurso o por medio de la resolución del órgano garante que ordenó la entrega de información.

De tomar en cuenta la ampliación de la información tras la impugnación de las respuestas, siete entidades habrían obtenido una mejor calificación en este índice: Coahuila (0 a 2 estrellas), Colima (2 a 4 estrellas), Durango (3 a 4 estrellas), Oaxaca (3 a 5 estrellas), Tamaulipas (0 a 3 estrellas), Tlaxcala (2 a 5 estrellas) y Veracruz (2 a 3 estrellas). Cabe destacar que gracias a la presentación de los recursos, Oaxaca y Tlaxcala lograron ubicarse dentro de las entidades con más información disponible llegando a 5 estrellas.

Por su parte, las entidades en donde se interpusieron recursos de revisión pero no fue posible conseguir más información, ya sea porque la autoridad no brindó más información en la substanciación del recurso o porque el órgano garante confirmó la respuesta de la autoridad, fueron Aguascalientes, Chihuahua y Guanajuato.

Es importante reconocer que el buen funcionamiento de los recursos de revisión, permitió mejorar los resultados en 7 de las 10 entidades donde se presentaron recursos.

14 Se interpusieron recursos en Durango, Tlaxcala y Oaxaca por respuesta incompleta y en Coahuila y Colima por declaración de incompetencia. En total se presentaron 13 recursos de revisión que se detallan en la tabla 4.

Principales hallazgos en el Índice 2013

1- **Una mejora general.** La repetición de este ejercicio en tres años consecutivos reporta una mejora en las condiciones de acceso a la información sobre el gasto en publicidad oficial. Por primera vez, el 50% de las entidades obtuvieron una calificación entre 3 y 5 estrellas, lo cual dista mucho del 31% obtenido en el índice 2011. Si bien continúan siendo pocas las entidades que obtienen la más alta calificación, las entidades que no entregan información han disminuido considerablemente.

2- **Los campeones de la opacidad.** Este ejercicio demuestra que la opacidad no ha logrado ser revertida en algunos estados. Coahuila, Guerrero, Puebla y Tamaulipas, por tercer año consecutivo negaron o reservaron, en su primera respuesta, toda la información solicitada, mientras que otros estados, como Aguascalientes, Chiapas, Michoacán, Veracruz, Nayarit y Tabasco persisten en negar el acceso a la totalidad de la información utilizando los mismos argumentos de ejercicios anteriores.

3- **Los recursos de revisión mejoraron la accesibilidad a la información.** Permitieron mejorar el resultado de 7 de las 10 entidades en donde se presentaron. Destacan los estados de Oaxaca y Tlaxcala que entregaron la información por completo después de los recursos.

4- **La declaración de inexistencia** de información continúa siendo una práctica común en muchas entidades, a pesar de la regulación constitucional y legal que obliga a documentar todo destino de recursos públicos. Coahuila, Nayarit, Quintana Roo y Tabasco declararon inexistente el desglose del gasto en publicidad oficial. Cabe destacar que de estas cuatro entidades, únicamente Quintana Roo declaró la inexistencia de la información también en el índice 2012, lo cual refleja que las entidades no tienen una política interna que garantice la sistematización de la información anualmente.

5- **La indebida e ilegal clasificación de la información como reservada.** Aguascalientes, Chihuahua, Guanajuato, Tamaulipas y Veracruz reservaron todo o en parte la información sobre el desglose del gasto en publicidad oficial. Las distintas autoridades reservaron la información por diversos motivos, como considerar que la información podría dañar la estabilidad financiera del Estado o afectar las actividades comerciales de los medios de comunicación. Resulta paradigmático el caso de Chihuahua, donde la autoridad alegó que la entrega de información ponía en riesgo la vida, la seguridad o la salud de las personas. Es importante destacar que Chihuahua, Veracruz y Tamaulipas han reservado la información a lo largo de las 3 ediciones de este ejercicio.

6- **La ausencia de responsable claro** (declaración de no competencia de las dependencias). En Querétaro, Coahuila y Guerrero, las distintas autoridades que conocieron de las solicitudes de información alegaron ser incompetentes. Al igual que en 2012, en Guerrero se realizaron tres solicitudes a tres dependencias distintas, y todas ellas se declararon incompetentes para dar a conocer el presupuesto aprobado, el presupuesto ejercido y el desglose de gastos en publicidad oficial. En el caso de Coahuila, después del recurso de revisión, el órgano garante determinó que la Secretaría de Finanzas era competente a pesar de su declaración de incompetencia. Se tuvo que presentar otra solicitud haciendo referencia al recurso para obtener más información.

7- **Negativas de acceso a la información veladas.** Respuestas que remiten a vínculos de internet que no funcionan o a sitios que no contienen la información solicitada. El Distrito Federal, por ejemplo, envió un vínculo disfuncional.[15]

15 Tras realizar una búsqueda en internet con los elementos del vínculo otorgado por la autoridad fue posible localizar la página de internet que contenía la información.

8- **Negativas de acceso por información en fiscalización.** El Estado de México y Querétaro alegaron no poder entregar la información debido a que ésta se encontraba en proceso de revisión por parte de la entidad de fiscalización correspondiente.

9- **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, la posibilidad de conocer el gasto en publicidad oficial dependió de las labores internas de cada entidad. Mientras que en Michoacán la diversificación significó la negativa de acceso a la información, en Yucatán las distintas dependencias enviaron en tiempo y forma el desglose detallado del gasto en publicidad oficial. [16] La dispersión de la información, si bien en muchos casos se debe al propio marco jurídico, representa una dificultad para el acceso a la información.

10- **Envío del gasto de la Coordinación de Comunicación Social.** A pesar de ser el tercer año consecutivo en que se realiza este ejercicio, 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. Tales fueron los casos de Chiapas, Chihuahua, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Veracruz.

11- **Visita directa para conocer la información.** Al igual que el ejercicio anterior, Puebla puso a disposición la respuesta de la autoridad únicamente en las instalaciones de la dependencia respectiva.

12- **Inaccesibilidad a los contratos en publicidad oficial.** El Distrito Federal y San Luis Potosí fueron las únicas entidades que proporcionaron la versión electrónica de los contratos en publicidad oficial, aunque de su contenido fue imposible conocer el concepto o la campaña para la cual se destinaron recursos.

16 En Baja California, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León y Zacatecas, Michoacan, Nuevo Leon, Yucatan y Zacatecas la información también se encontraba dispersa.

El gasto en publicidad oficial en las entidades federativas.

Descripción del gasto.

En este apartado se analizarán las respuestas de las 32 entidades federativas a las preguntas:

1. El presupuesto general asignado y ejercido en publicidad oficial durante el periodo de enero a diciembre de 2012.

2. El detalle del ejercicio del gasto en publicidad oficial por tipo de medios, nombre de proveedores y campañas.

Así, el análisis del ejercido presupuestario en las entidades federativas se llevó a cabo de acuerdo a lo siguiente:

1) Presupuesto general aprobado en 2012:

a. Se tomaron en cuenta aquellas respuestas donde 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. Se tomaron en cuenta aquellas respuestas donde se remitió al reporte del ejercicio presupuestario donde informan sobre el monto total asignado a publicidad oficial o a la Coordinación de Comunicación Social.

c. Se tomaron en cuenta aquellas respuestas donde informan la cifra asignada.

2) Presupuesto general ejercido en 2012:

a. Se tomaron en cuenta aquellas respuestas donde la autoridad remitió al informe de la cuenta pública 2012 sobre el gasto específico de la Coordinación de Comunicación Social o bien en publicidad oficial.

b. Se tomaron en cuenta aquellas respuestas donde se remitió al reporte del ejercicio presupuestario en el cual informaron sobre el monto total ejercido en publicidad oficial o dentro de la Coordinación de Comunicación Social.

c. Se tomaron en cuenta aquellas respuestas donde informan la cifra del gasto.

3) Suma del ejercicio presupuestario por proveedores:

a. Se tomaron en cuenta las respuestas donde la autoridad remitió el detalle del gasto por tipo de medio o por nombre del proveedor o campaña. Posteriormente se sumaron las cifras de la totalidad del desglose.

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

a. Se tomaron en cuenta las respuestas donde la autoridad remitió al detalle del gasto por tipo de medio y/o por nombre de proveedor. En el segundo caso se revisó a cada proveedor para determinar la pertenencia, sin embargo, cuando no fue posible detectar el medio, se asignó a “Otros”; aquí también se incluyeron: gasto en impresión, producción, renta de espectaculares, etc. como aquellos proveedores que no pertenecen a ninguna otra categoría.

5) Gasto per cápita:

a. Para obtener este valor se dividió el presupuesto general ejercido entre la población (INEGI, Censo, 2010). Sin embargo, en caso de que la autoridad no hubiera remitido el presupuesto general ejercido pero sí el detalle del ejercicio, fue considerado como cifra de "la suma de proveedores".

6) Comparativo del gasto 2005 – 2012:

a. Respecto a este valor, se tomó en cuenta la cifra más alta entre el presupuesto general ejercido en 2012 y la suma de proveedores en 2012. Para construir las bases y gráficas con el gasto total ejercido en las entidades federativas de 2005 a 2011, se tomaron los resultados del primer índice de 2005 a 2009, y en el caso de 2010 y 2011, los resultados de la segunda edición.

Como se señaló, para efectos del presente ejercicio los conceptos de gasto de comunicación social y publicidad oficial no fueron utilizados como términos diferenciados, ya que –a pesar de serlo– muchas entidades los unifican.

También es importante mencionar, que 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 estas no fue tomando en cuenta para efecto de este análisis.

Todas las cifras presentadas son aquellas remitidas por las autoridades a través de las respuestas a las solicitudes de información, de los informes justificados rendidos por la autoridad tras la interposición del recurso de revisión o bien de la información remitida en cumplimiento a la orden de entrega del órgano garante del derecho de acceso a la información estatal.

Vale la pena destacar, que aun cuando la información se encontrara disponible en el portal de Internet o en otras fuentes de información oficial, si la autoridad no hizo la referencia necesaria respecto a los mecanismos citados, no se consideró adecuado retomarlos en el estudio.

Finalmente, hay que destacar que todas las cifras incluidas en este diagnóstico están actualizadas en el valor de la moneda nacional del año 2014 para facilitar los comparativos. Estas las cifras pueden ser consultadas en la página www.publicidadoficial.com.mx

Análisis de los resultados

Una característica alarmante sobre el gasto en publicidad oficial, es que no se encuentra regulado a pesar de los numerosos intentos legislativos nacionales y locales[17]. Esta falta se traduce en un uso indiscriminado, arbitrario y opaco del gasto ya que existen grandes lagunas de información que están directamente relacionadas con el concepto o campaña en el que se ejercieron los recursos y los contratos que lo sustentan. Por un lado sabemos más sobre los beneficiarios de estos montos millonarios, y la distribución del gasto entre los distintos medios y por otro no hay información suficiente sobre el uso, proceso y asignación del gasto.

17 Durante el 2013, la reforma política incluyó dentro del tercer artículo transitorio la obligación de regularlo, sin embargo, aún es un asunto pendiente.

De acuerdo a este panorama, el año 2012 no representa una gran diferencia en el gasto de publicidad oficial respecto a los años anteriores[18]. En total las 26 entidades[19] –de las que fue posible obtener información- ejercieron $5,377 millones[20]. En 2010, 27 entidades ejercieron $4, 042 millones y en 2011, 27 entidades, $4, 708 millones (ver tabla 4).

Tabla 4. Presupuesto ejercido 2010, 2011, 2012 en publicidad oficial en las 32 entidades federativas.

Entidades Federativas	2010	2011	2012
Aguascalientes	148,454,554.83	146,832,472.98	71,018,658.35
Baja California	76,252,407.18	98,443,149.76	90,950,126.54
Baja California Sur	20,302,997.25	32,841,640.27	42,479,663.07
Campeche	188,544,026.02	192,917,778.74	209,706,717.01
Chiapas	270,839,092.63	131,016,828.62	ND
Chihuahua	163,541,170.56	501,263,107.70	554,221,381.64
Coahuila	ND	ND	948,352,798.80
Colima	26,566,060.52	26,682,710.94	27,870,860.07
Distrito Federal	144,681,627.58	317,413,057.12	137,944,854.30
Durango	90,785,876.08	ND	124,392,704.25
Estado de México	149,235,388.18	144,260,371.99	ND
Guanajuato	95,796,593.39	103,402,968.15	88,574,856.80
Guerrero	ND	ND	ND
Hidalgo	2,681,531.37	2,856,654.16	6,986,515.58
Jalisco	233,610,365.19	265,822,143.46	274,144,650.01
Michoacán	326,800,144.56	306,383,041.93	ND
Morelos	253,484,171.63	205,609,315.57	158,176,408.50
Nayarit	394,416,212.75	316,382,311.87	176,460,552.31
Nuevo León	559,424,051.67	585,904,074.78	1,283,739,875.48
Oaxaca	ND	182,912,654.11	238,117,628.55
Puebla	228,939,938.49	200,257,340.98	ND
Querétaro	71,750,739.01	ND	ND
Quintana Roo	70,611,910.58	84,197,847.52	93,441,739.58
San Luis Potosí	60,512,110.49	58,840,423.47	46,621,970.61
Sinaloa	31,271,937.03	27,808,037.55	22,496,950.56
Sonora	33,869,414.27	34,886,348.62	9,413,286.34
Tabasco	45,487,132.91	39,506,400.05	133,083,371.75
Tamaulipas	ND	296,799,820.76	92,016,195.68
Tlaxcala	37,978,583.24	40,591,358.19	43,494,315.77
Veracruz	ND	ND	119,350,070.40
Yucatán	221,562,111.46	256,631,988.54	375,348,735.78
Zacatecas	95,011,394.23	107,724,296.76	8,101,212.74
Total	**4,042,411,543.12**	**4,708,188,144.58**	**5,376,506,100.45**

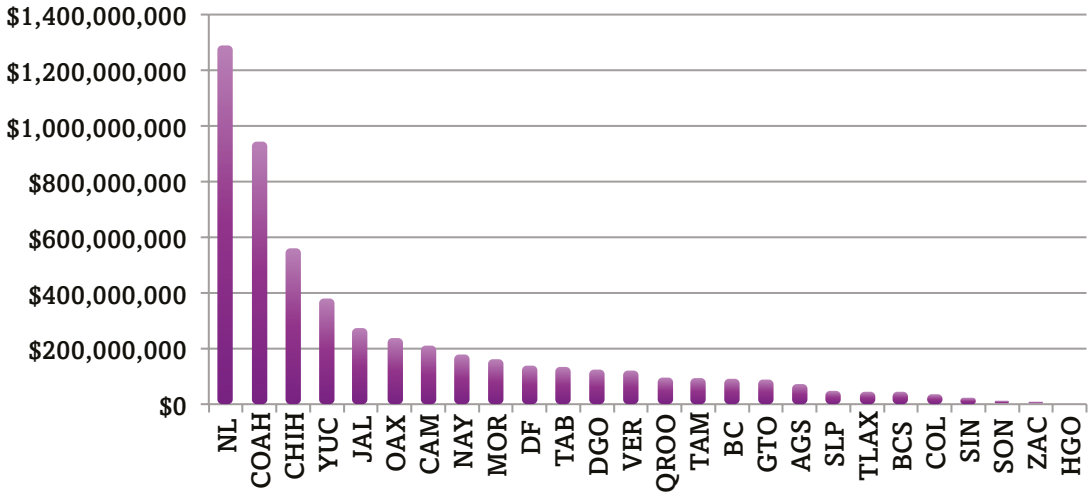
18 Ver los datos en la página www.publicidadoficial.com

19 Los estados de Chiapas, Estado de México, Guerrero, Michoacán, Puebla y Querétaro no entregaron información sobre el presupuesto general ejercido en 2012 ni su detalle por lo que no se encuentran contabilizados en estas cifras.

20 Este monto corresponde a la suma del total de los presupuestos generales ejercidos que fueron entregados por 25 entidades más la suma del pago a proveedores del Distrito Federal que no entregó el presupuesto general ejercido.

De lo gastado en 2012, las entidades que -en términos absolutos[21] -ejercieron un mayor presupuesto fueron Nuevo León con $1, 284 millones y Coahuila con $948 millones (ver gráfica 3).

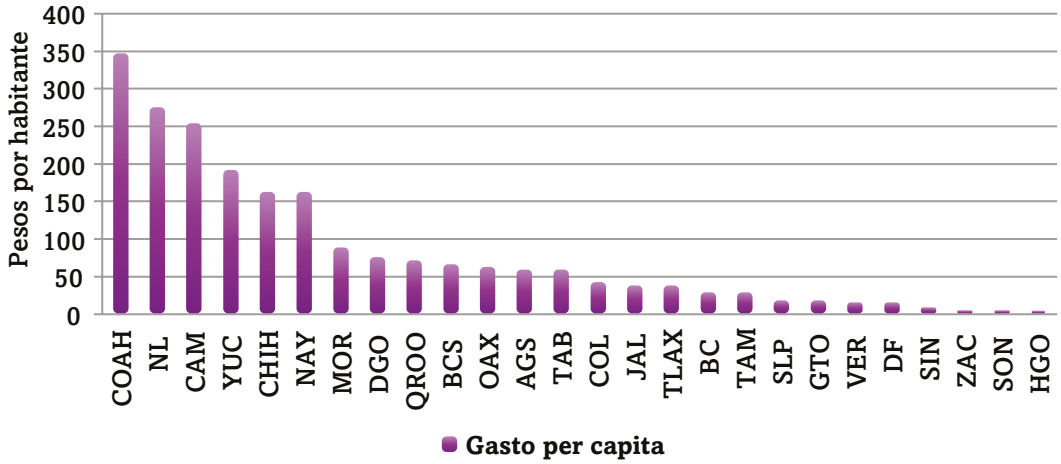
Gráfica 3: Presupuesto ejercido en publicidad oficial 2012



Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas de 26 entidades federativas a las solicitudes de información realizadas durante el 2013.

A pesar de esto, un mayor monto no significa mayor gasto por habitante en la entidad. Mientras hay lugares que gastan 2.6 pesos al año por persona, como el estado de Hidalgo, existen otros como Coahuila, Campeche y Nuevo León que gastan más de 250 pesos por habitante (ver gráfica 4).

Gráfica 4: Gasto por habitante en publicidad oficial 2012

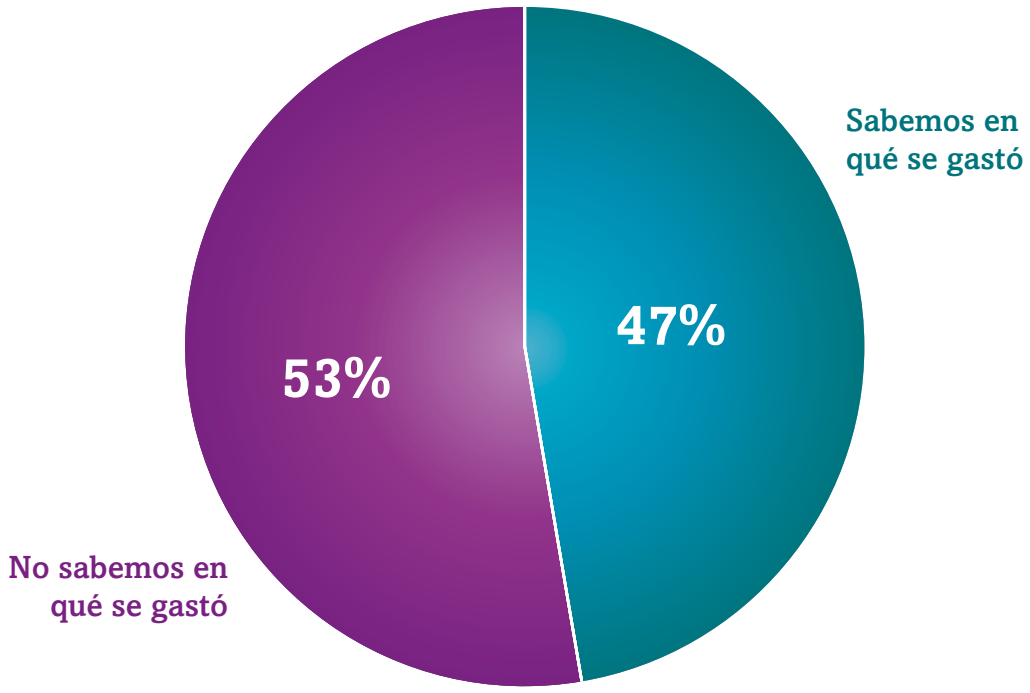


Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas a las solicitudes de información realizadas durante el 2013 y el Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI.

21 Cuando hablamos de términos absolutos, nos referimos a los valores en sí, valores concretos.

Por su parte, de estos $5,376 millones solamente conocemos el destino de $2,544 millones, es decir, no sabemos a qué medio de comunicación o proveedor se asignaron $2,833 millones.

Gráfica 5: Transparencia en el destino del gasto en publicidad oficial 2012



Fuente: Elaboración propia con base en la suma del presupuesto total ejercido en 2012 por las entidades federativas y la suma del detalle del gasto por proveedores o tipo de medio.

Ahora bien, respecto al 2011, no hubo gran diferencia del ejercicio del gasto; en realidad, hubo un crecimiento general del 5.3% entre las 24 entidades que entregaron la información de ambos periodos[22] (ver tabla 5).

Tabla 5. Crecimiento del gasto 2011 – 2012 en 24 entidades federativas (Cifras en precios constantes 2014)

Entidad	2011	2012	Crecimiento 2011-2012
AGS	146,832,472.98$	71,018,658.35$	-51.63%
BC	72,738,874.38$	90,950,126.54$	25.04%
BCS	32,841,640.27$	42,479,663.07$	29.35%
CAM	192,917,778.74$	209,706,717.01$	8.70%
CHIH	501,263,107.70$	554,221,381.64$	10.56%
COAH	988,275,899.74$	948,352,798.80$	-4.04%
COL	26,682,710.94$	27,870,860.07$	4.45%
DF	317,413,057.12$	137,944,854.30$	-56.54%
GTO	103,402,968.15$	88,574,856.80$	-14.34%
HGO	2,856,654.16$	6,986,515.58$	144.57%
JAL	265,822,143.46$	274,144,650.01$	3.13%
MOR	205,609,315.57$	158,176,408.50$	-23.07%
NAY	316,382,311.87$	176,460,552.31$	-44.23%
NL	585,904,074.78$	1,283,739,875.48$	119.10%
OAX	182,912,654.11$	238,117,628.55$	30.18%
QROO	84,197,847.52$	93,441,739.58$	10.98%
SLP	58,840,423.47$	46,621,970.61$	-20.77%
SIN	27,808,037.55$	22,496,950.56$	-19.10%
SON	19,391,491.36$	9,413,286.34$	-51.46%
TAB	39,506,400.05$	133,083,371.75$	236.87%
TAM	296,799,820.76$	92,016,195.68$	-69.00%
TLAX	40,591,358.19$	43,494,315.77$	7.15%
YUC	256,631,988.54$	375,348,735.78$	46.26%
ZAC	107,724,296.76$	8,101,212.74$	-92.48%
Total	**4,873,347,328.15$**	**5,132,763,325.80$**	**5.32%**

Fuente: Elaboración propia con cifras obtenidas a partir de las solicitudes de información a las entidades en 2013 y los datos de la Segunda Edición del Índice de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial en las Entidades Federativas.

De acuerdo a la tabla 4, las entidades con mayor crecimiento presupuestal en publicidad oficial entre 2011 y 2012 fueron Hidalgo, Nuevo León y Tabasco. Incluso mayor al 100%.

Por su parte, respecto de las 15 entidades que otorgaron información completa desde 2005 a 2012 (ver tabla 6), el gasto ha aumentado un 85% en los últimos ocho años al pasar de $1,092 millones a $2,021 millones.

22 Los estados de Chiapas, Estado de México, Durango, Guerrero, Michoacán, Puebla, Querétaro y Veracruz no entregaron la información solicitada sobre el presupuesto general ejercido en 2011 y/o 2012 ni su detalle por lo que no se encuentran contabilizados en estas cifras.

Tabla 6. Gasto en publicidad oficial de 2005 a 2012 en 15 entidades federativas._
(Cifras en precios constantes 2014)

Entidad	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
AGS	79,232,666.24	78,908,136.46	82,618,383.50	206,111,925.54	137,239,410.93	148,454,554.83	146,832,472.98	71,018,658.35
BC	54,474,298.27	67,894,689.06	95,380,714.17	48,483,486.33	50,671,128.28	76,252,407.18	72,738,874.38	90,950,126.54
BCS	26,785,169.87	30,440,478.88	27,739,097.28	35,980,639.16	19,943,230.11	20,302,997.25	32,841,640.27	42,479,663.07
CAM	104,832,701.47	117,386,274.91	150,857,427.87	167,855,317.18	175,316,404.58	188,544,026.02	192,917,778.74	209,706,717.01
CHIH	176,335,193.12	224,151,903.12	240,954,352.53	325,872,632.09	364,097,768.14	163,541,170.56	501,263,107.70	554,221,381.64
COL	12,876,851.70	11,194,477.87	13,918,757.34	11,664,786.20	13,353,160.75	26,566,060.52	26,682,710.94	27,870,860.07
DF	202,855,223.07	266,723,459.06	345,914,695.91	476,851,405.96	503,533,476.35	144,681,627.58	317,413,057.12	137,944,854.30
MOR	57,976,564.56	48,461,963.77	95,121,926.09	142,508,640.38	109,580,815.08	253,484,171.63	205,609,315.57	158,176,408.50
NAY	99,579,513.39	146,946,862.27	143,218,015.89	171,694,653.99	276,882,523.15	394,416,212.75	316,382,311.87	176,460,552.31
QROO	35,994,248.73	49,348,282.50	59,305,321.68	61,275,074.91	57,016,709.06	70,611,910.58	84,197,847.52	93,441,739.58
SIN	42,429,574.48	39,402,199.37	37,904,606.78	37,336,044.85	37,218,003.76	31,271,937.03	27,808,037.55	22,496,950.56
SON	75,175,075.74	78,480,774.48	59,575,189.04	6,709,143.48	9,592,897.76	12,471,293.36	19,391,491.36	9,413,286.34
TLAX	25,877,358.00	29,738,513.02	31,316,512.44	45,405,097.53	49,807,400.83	37,978,583.24	40,591,358.19	43,494,315.77
YUC	40,669,480.35	44,871,380.54	54,446,338.57	179,017,912.59	193,116,348.18	221,562,111.46	256,631,988.54	375,348,735.78
ZAC	57,253,529.79	78,232,382.93	87,141,311.62	140,976,104.03	114,673,488.10	95,011,394.23	107,724,296.76	8,101,212.74
Total	1,092,347,448.79	1,312,181,778.24	1,525,412,650.70	2,057,742,864.21	2,112,042,765.08	1,885,150,458.24	2,349,026,289.48	2,021,125,462.56

Fuente: Elaboración propia con base en la suma del presupuesto total ejercido en 2012 por 26 entidades federativas y la suma del detalle del gasto por proveedores o tipo de medio de 19 entidades..

Sin embargo, la apertura de las cifras del crecimiento anual es diferente en estas entidades:

Tabla 7: Crecimiento del presupuesto 2005 - 2012 y 2011 – 2012

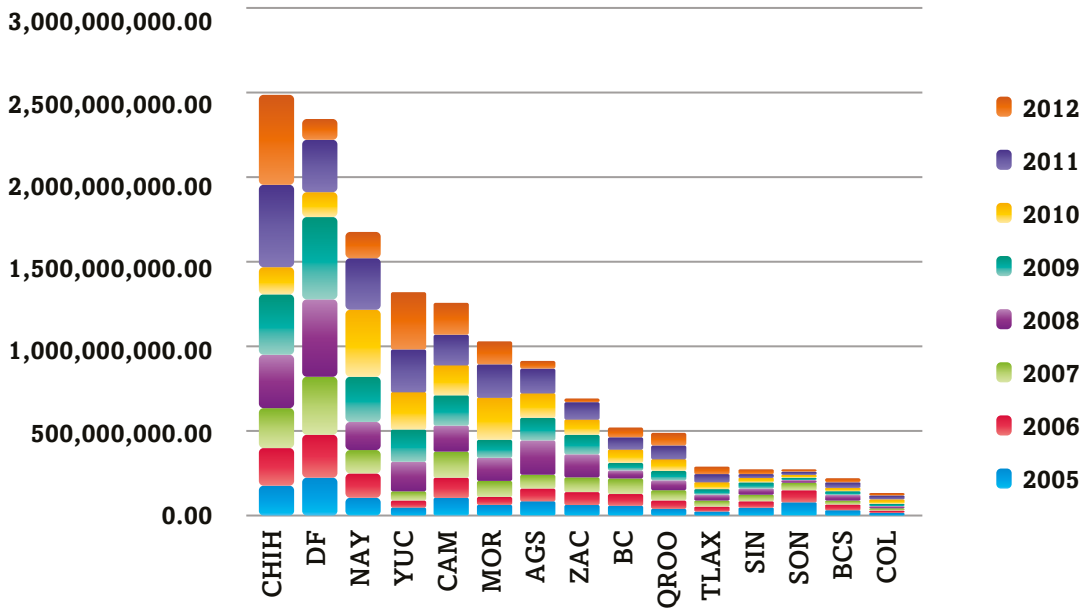
Entidad	Crecimiento 2011-2012	Crecimiento 2005-2012
AGS	-51.63%	-10.37%
BC	25%	67%
BCS	29%	59%
CAM	9%	100%
CHIH	11%	214%
COL	4%	116%
DF	-57%	-32%
MOR	-23%	173%
NAY	-44%	77%
QROO	11%	160%
SIN	-19%	-47%
SON	-51%	-87%
TLAX	7%	68%
YUC	46%	823%
ZAC	92%	-86%
Total	-14%	85%

Fuente: Elaboración propia con cifras obtenidas a partir de las solicitudes de información a las entidades en 2013 y los datos de la Primera y Segunda Edición del Índice de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial en las Entidades Federativas.

Como se muestra en la tabla 7 en Yucatán observamos 46% de incremento de 2011 a 2012, pero en siete años (2005-2012) un alarmante crecimiento de 823%. En el caso de Chihuahua las cifras se incrementaron en 2012 un 214% respecto al de 2005, pero el crecimiento entre 2011 y 2012 el significó sólo el 11%. En sentido contrario destaca el decrecimiento del gasto en Sonora y Zacatecas de 2005 a 2012 ya que el primero experimentó una reducción del 87% y el segundo del 86%. De la misma manera, del 2011 y 2012, Zacatecas redujo el gasto en un 92%, el Distrito Federal en un 57%, Sonora y Aguascalientes en un 51%.

De la información remitida por estas entidades, podemos advertir que en términos absolutos, de estas quince entidades, la que más gastó en publicidad oficial desde 2005 hasta el 2012 fue Chihuahua con $2,550 millones, le sigue el Distrito Federal con $2,396 millones y en tercer lugar Nayarit con $1,726 millones (ver gráfica 6).

Gasto 6. Distribución del gasto total de publicidad oficial en 15 entidades federativas de 2005 a 2012



Fuente: Elaboración propia con cifras detalladas a partir de las solicitudes de información a las entidades en 2013 y los datos de la Segunda

Finalmente, destaca el incremento del gasto durante los años 2008 y 2011 (años anteriores a elecciones federales) respecto al del año inmediato anterior (2007 – 2010), tal como se muestra en la siguiente gráfica 7:

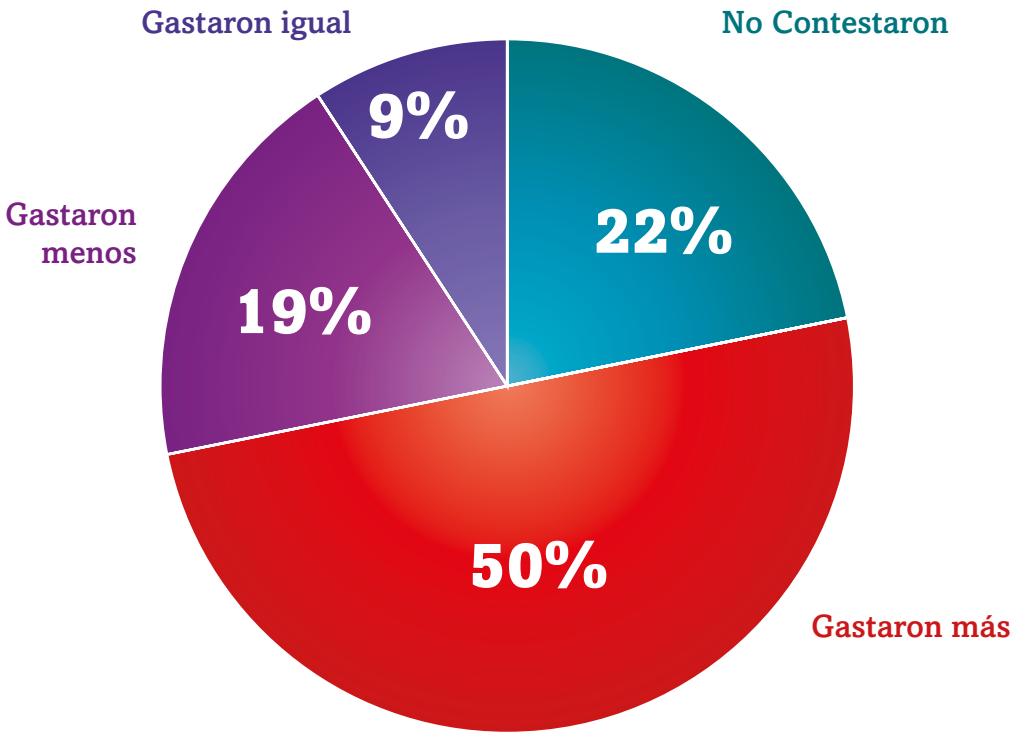
Gráfica 7: Evolución del gasto total en publicidad oficial 2005 - 2012

Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas de 15 entidades a las solicitudes de información realizadas en 2013 y las cifras del Índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas del 2011 y 2012.

El sobreejercicio

Durante el 2012, de las 25 entidades que otorgaron información sobre el presupuesto general aprobado y ejercido[23], dieciséis gastaron más de lo originalmente presupuestado por su Congreso o Asamblea Legislativa. Ocho de estas, gastan más del doble de los recursos aprobados al inicio del periodo.

Gráfica 8. Planeación del gasto en publicidad oficial 2012

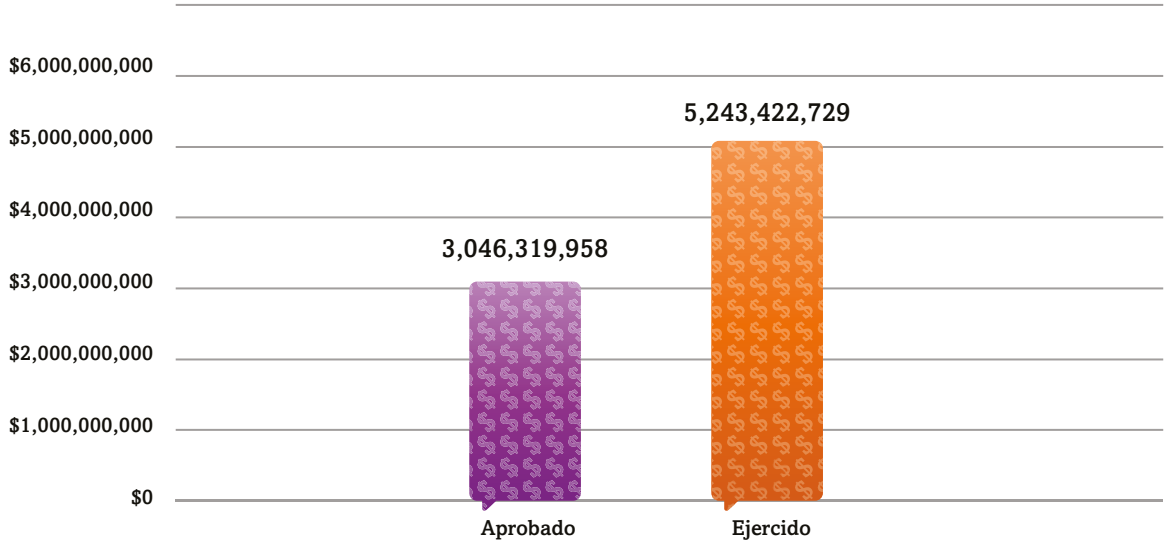


Fuente: Elaboración propia con cifras obtenidas a partir de las solicitudes de información a las entidades en 2013.

23 Las entidades que no contestaron sobre el presupuesto general aprobado y/o el presupuesto general ejercido fueron: Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Michoacán, Puebla, Querétaro y Tabasco.

En total, estas 25 entidades gastaron 72% más de lo aprobado. La suma del presupuesto sobreejercido asciende a $2,197 millones (ver gráfica 9):

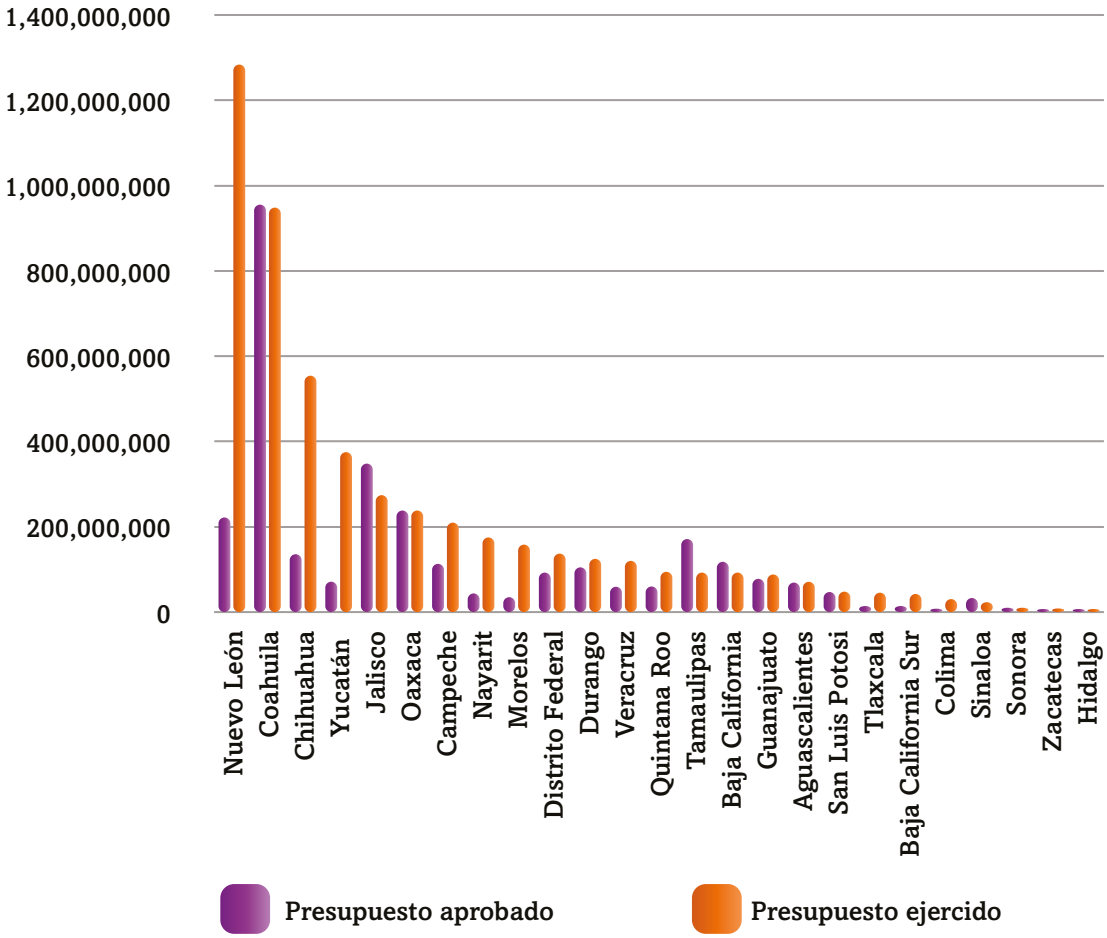
Gráfica 9. Presupuesto aprobado vs ejercido de las 25 entidades que entregaron la información



Fuente: Elaboración propia con cifras obtenidas a partir de las respuestas de 25 entidades a solicitudes de información a las entidades en 2013.

En este sentido, sobresalen Nuevo León que sobreejerció 478% equivalente a $1,063 millones; Yucatán sobreejerció 426% equivalente $304 millones; Morelos 330% o $121 millones; Colima 310% o $21 millones; Chihuahua con 308% o $418 millones Nayarit con 307% o $133 millones; Tlaxcala con 213% o $59 millones; y Baja California Sur con 206% o $96 millones. Asimismo, vale la pena destacar que hubo entidades como Baja California, Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Sinaloa y Tamaulipas que gastaron menos de lo aprobado (ver gráfica 10).

Gráfica 10. Presupuesto aprobado en publicidad oficial 2012 y presupuesto ejercido



Fuente: Elaboración propia con cifras obtenidas a partir de las respuestas de 25 entidades a las solicitudes de información a las entidades en 2013.

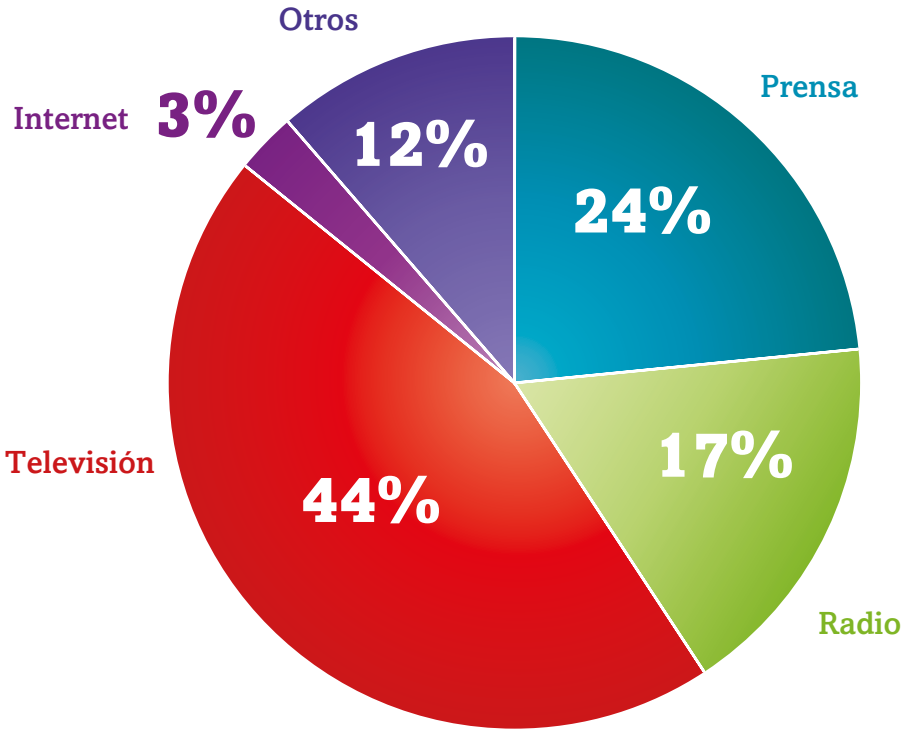
Identificar y controlar los sobreejercicios es fundamental porque infiere la ausencia de planeación en el presupuesto. La condición para que esta práctica se repita anualmente, muestra la poca voluntad para considerar un sistema de ejercicio presupuestario basado en resultados y el débil contrapeso de los Congresos estatales, responsables de aprobar el presupuesto y vigilar su ejercicio.

Distribución de la pauta

Como se mencionó en el primer apartado de este estudio, únicamente diecinueve entidades entregaron la información correspondiente al desglose del gasto por tipo de medios o proveedores.

Así, la suma de estos gastos asciende $2,544 millones durante el 2012 los cuales se repartieron de la siguiente manera en términos absolutos:

Gráfica 11. Distribución de publicidad oficial por tipo de medio 2012

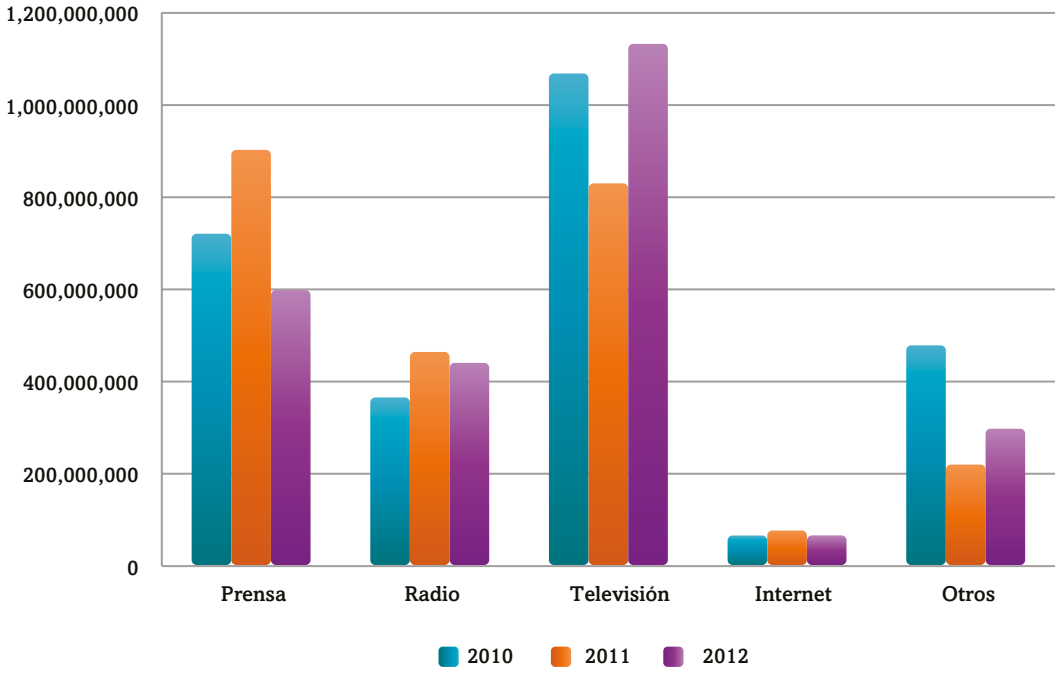


Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas de diecinueve entidades a las solicitudes de información elaboradas en 2013 y los cumplimientos a los recursos de revisión.

Como se puede apreciar de la gráfica anterior la televisión es el medio de comunicación al que mayor presupuesto público se asignó del total erogado por diecinueve entidades durante el año 2012.

Esta misma tendencia se muestra a lo largo de los tres años de estudio, la mayor proporción del presupuesto es destinado a televisión ya que en 2010 se asignó el 40%, en 2011 el 33% y en 2012 el 44%; después el medio más beneficiado por publicidad oficial es la prensa escrita a la cual se asignó en 2010 el 27%, en 2011 el 36% y en 2012 el 24%. El medio con menor asignación y al mismo tiempo la más estable es el Internet.

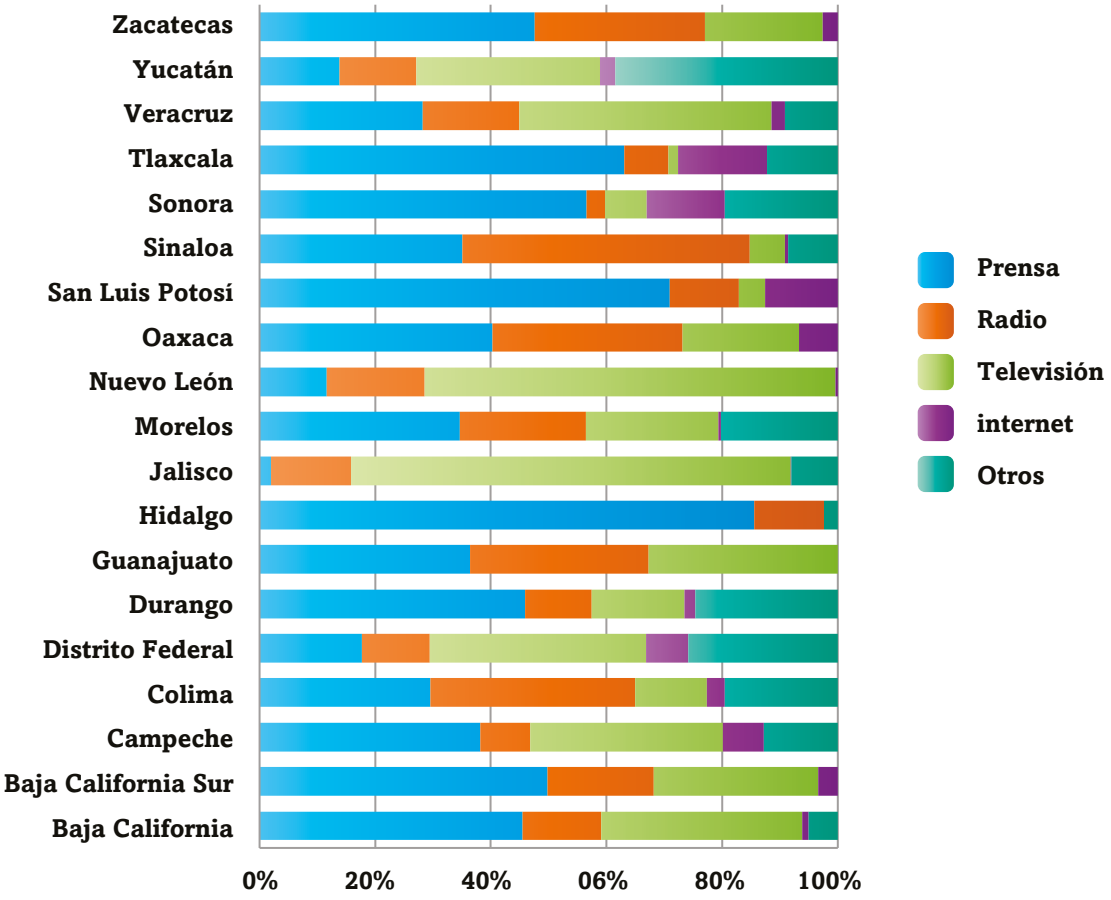
Gráfica 12: Distribución del gasto en publicidad oficial de 2010 a 2012



Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas a las solicitudes de información elaboradas en 2013 y los cumplimientos a los recursos de revisión.

Finalmente, la gráfica 12 nos muestra cómo la asignación de publicidad oficial se encuentra altamente concentrada en algún tipo de medio dependiendo de la entidad. Así, mientras hay entidades como Guanajuato y Morelos que mantienen un equilibrio en la asignación del presupuesto entre los distintos tipos de medios de comunicación hay otras en las que prevalece la concentración del gasto. Por ejemplo Hidalgo destina el 86% de su presupuesto a prensa, San Luis Potosí el 71% y Tlaxcala el 63%. En cuanto a televisión, Jalisco le destina el 76% y Nuevo León el 71%.

Gráfica 13: Distribución de publicidad oficialpor tipo de medios en 19 entidades federativas



Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas de 19 entidades federativas a las solicitudes de información realizadas en 2013

Padrón de medios

Al mismo tiempo que solicitamos el acceso al gasto en publicidad oficial por medio de solicitudes de información, pedimos la entrega de los documentos que contenían el padrón de medios autorizados a prestar servicios de comunicación social al gobierno y a realizar contratos sobre publicidad oficial (o comunicación) durante 2012. Las 32 entidades contestaron.

Si este informe documenta la falta de transparencia de la información gubernamental, esta solicitud permite saber si existe un mínimo de información sobre los medios en cada estado. El objetivo fue explorar si existe un padrón de medios en las entidades, similar al padrón federal. Este ejercicio demuestra que hay una ausencia de información en quince estados que declararon no tener padrón de medios (catorce estados declararon su inexistencia y Guerrero contestó la incompetencia).

De los diecisiete estados que entregaron el padrón, en diez casos es una lista de medios sin mayor claridad. Por lo que, sólo siete entidades entregaron un padrón de medios[24] adecuado y descriptivo.

La regla sobre esta información es la opacidad y austeridad de la información y en la mayoría de los estados[25], una contundente confusión entre el padrón de medios y el padrón de proveedores.

Conclusión

A tres años de la elaboración del Índice de acceso al gasto en publicidad oficial de las entidades federativas, Fundar y ARTICLE 19 advertimos que si bien existe una evolución favorable en cuanto al nivel de la información obtenida a través de las solicitudes de información, aún, la publicidad oficial es un nicho de opacidad importante.

Así, por un lado, encontramos entidades que no entregan información o entregan solamente las cifras generales sin que sea posible identificar el destino de los recursos en la mitad de ellas; y por otro lado, encontramos entidades que han incrementado considerablemente el gasto en este concepto sin justificación aparente.

El estudio nos muestra un despilfarro indiscriminado de recursos que se ejercen sin control y que año con año se incrementa sin justificación alguna. El crecimiento acelerado de los montos asignados a este rubro permite afirmar que la relación financiera entre los medios de comunicación y los gobiernos locales sugiere una inmediata regulación. Los funcionarios públicos deben dejar de utilizar la publicidad oficial como un instrumento para la propaganda y deben rendir cuentas sobre el uso que le dan a estos recursos públicos. Aún falta un largo camino por recorrer.

Las lagunas legales continúan permitiendo que todos los niveles de gobierno influencien en la línea editorial de los medios a través de la asignación de publicidad oficial. Las audiencias por tanto están sujetas a la información que el gobierno autoriza se publique.

Actualmente estamos a la espera de una regulación definitiva del uso de estos recursos. Después de una serie de iniciativas y de la promesa del Presidente Enrique Peña Nieta, el artículo tercero transitorio de la reforma política aprobada al inicio del año 2014 incluyó la obligación de legisladores de regular la publicidad oficial antes del 30 de abril de este mismo año. El tiempo corre y quedan 30 días para que se cumpla esta promesa.

24 Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo y Jalisco

25 Sólo el nombre y el número de proveedores; en otros casos el RFC o los contactos del medio.

La transparencia en el uso de recursos públicos es una obligación constitucional que es flagrantemente soslayada por los gobiernos locales. Necesitamos reglas que aseguren la independencia de los medios del poder público, que garanticen la libertad de expresión, el derecho a la información de las audiencias y procuren la pluralidad de medios. Sin esto, será imposible hablar de una sociedad verdaderamente democrática en México.

Recomendaciones

1- La información sobre el ejercicio del gasto en publicidad oficial es información pública de acuerdo a lo dispuesto en la fracción V del apartado A del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo tanto, no es susceptible de ninguna restricción. Las entidades deben poner a disposición del ciudadano a través de su página de internet la información relativa al gasto siendo específicos en el nombre del beneficiario y el concepto de erogación.

2- El gasto en publicidad oficial debe estar respaldado por facturas o contratos, las cuales deben contar con la información relativa al nombre del proveedor, la razón social, el número de contrato o factura, el objetivo específico del contrato (concepto o campaña) y el monto de la contraprestación.

3- Es necesario que las entidades encargadas de la fiscalización del gasto pongan especial atención en el ejercicio de esta partida presupuestaria. Existe un sobreejercicio indiscriminado que advierte sobre una mala planeación y ejecución del gasto.

4- Es necesario que se fijen topes de gasto para el ejercicio de publicidad oficial así como porcentajes máximos para su asignación por proveedor.

5- La regulación de la publicidad oficial es un asunto pendiente. Tanto el Congreso de la Unión como los congresos locales, deben regular lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de evitar el uso arbitrario y discrecional de los recursos utilizados para publicidad oficial.

ARTICLE 19

fundar
Centro de Análisis e Investigación