

Publicidad oficial: ¿cómo lograr una regulación eficaz?

Después de más de siete años, los legisladores están por regular el uso y asignación de la publicidad oficial en el marco del dictamen de las leyes secundarias en materia político-electoral. Desde el 4 de abril, las Comisiones Unidas de Reforma del Estado; Gobernación; Estudios Legislativos, Segunda; Justicia y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias del Senado se declararon en sesión permanente para presentar en estos días el dictamen al pleno.

Desde el inicio de este año se presentaron dos nuevas iniciativas de leyes en materia de publicidad oficial: la ley General de Propaganda Electoral, presentada por el PRD el 19 de marzo, y la Ley de Propaganda Institucional, presentada por el PRI el 26 de marzo. Además de estas dos, será importante que las Comisiones tomen en cuenta la iniciativa de ley Federal de Comunicación Gubernamental presentada por un grupo de Senadores del PAN y PRD en septiembre del 2012.

El uso y la asignación de la publicidad oficial ameritan un estudio integral que vaya más allá de lo electoral y de la equidad en la contienda; requiere garantizar la libertad de expresión, el derecho a la información y la pluralidad informativa. Asimismo, la iniciativa debe impulsar la transparencia, el uso racional de los recursos públicos y el combate a la corrupción.

Cualquier iniciativa que no considere estos ejes, mantendrá los vicios existentes entre medios de comunicación y gobierno en detrimento del flujo de información necesario para una sociedad democrática (ver estudio publicado por la Asociación Mundial de Periódicos y Editores de Noticias, '[Comprando complacencia](#)').

Por lo tanto, es primordial que a la hora de dictaminar las iniciativas los legisladores den prioridad a los siguientes temas:

1. Una ley general y completa.

- Todas las iniciativas proponen una ley general, lo cual es un avance. El uso abusivo de la publicidad oficial se da en los tres niveles de gobierno. Las autoridades federales, estatales y municipales aprovechan la falta de regulación para hacer un uso propagandístico de la publicidad oficial y controlar el contenido de los medios de comunicación a través de su asignación masiva sobre bases políticas y partidistas.

- Los sujetos obligados de ley deben incluir a todas las autoridades: de los tres niveles de gobierno, de los tres poderes de la Unión, los organismos públicos y todas las personas que ejerzan recursos públicos por concepto de publicidad oficial.
- La ley, como lo propone la iniciativa del PRI, no puede limitarse a la equidad de la contienda; sino que debe combatir todos los abusos que se han ido documentado en los últimos años: a) el contenido propagandístico de la publicidad, b) la discrecionalidad y discriminación en su asignación, c) la opacidad de la contratación y en el ejercicio de los recursos, d) las deficiencias en la planificación, e) la ausencia de rendición de cuentas y f) la poca utilidad pública de las campañas.

2. Desaparición total de la promoción personal.

Los fines de la publicidad oficial deben ser de interés y utilidad públicos. Por lo tanto, su contenido debe ser informativo, útil y necesario y no debe, bajo cualquier circunstancia, promover la imagen de los funcionarios públicos como lo estipula la propia Constitución. El párrafo 8 del artículo 134 de nuestra Carta Magna prohíbe el uso de "nombres, imágenes, voces y símbolos relacionados con la promoción de cualquier servidor público". No pueden existir excepciones a esta prohibición como lo es, en la actualidad, la publicidad en torno al informe de gestión. Esta excepción debe desaparecer, como lo estipula la iniciativa del PRD y de los Senadores del PAN y PRD.

En este sentido, una atención efectiva al marco Constitucional requiere la derogación del artículo 228.5 del Código Federal de Procedimientos Electorales. **De ninguna manera se puede mantener el régimen de excepción que plantea la iniciativa del PRI en su artículo 10.**

3. Promoción de la libertad de expresión.

- **Prohibir y castigar la censura indirecta.** El retiro arbitrario de la publicidad oficial o el condicionamiento de su asignación es una práctica frecuente, definida como censura sutil o indirecta. El término se refiere al uso de los contratos publicitarios para recompensar o castigar a los medios por su contenido, lo que permite controlar la información que se difunde. En los últimos años, periódicos y revistas como Proceso, el a.m. (Guanajuato), el Diario de Yucatán o el Diario de Juárez han sufrido estas injustificadas presiones por parte del gobierno federal y los gobiernos estatales. Estas prácticas deben ser prohibidas (como lo estipulan los artículos 14 de la iniciativa de los Senadores del PAN

y PRD, el 19 de la iniciativa del PRI y el 9 de la iniciativa del PRD) y acompañadas por sanciones específicas para que esta prohibición sea una realidad.

- **Establecer criterios claros y objetivos para la asignación de la publicidad.** El establecimiento de criterios se enmarca en el debate sobre la promoción del pluralismo informativo en el país. Definir criterios exclusivamente en función del rating y de la cobertura de los medios en un país donde la concentración mediática es extrema, sólo profundizará esta concentración. Existen también otros criterios a considerar: de idoneidad, el público objetivo con un especial enfoque a grupos vulnerables, la no discriminación (el debate sobre publicidad oficial y las radios comunitarias) y también la equidad entre pares. En este sentido, valdría la pena considerar lo dispuesto en los artículos 43, 44, 45, 46 y 47 de la iniciativa de los Senadores del PAN y PRD.
- **La regulación no debe ser pretexto para crear más elementos de control sobre los medios.** El establecimiento de un padrón de medios o de topes a la asignación de publicidad oficial no debe transformarse en nuevas herramientas para asentar el control del Estado sobre la información que se difunde en el país.

4. Transparencia gubernamental y transparencia en medios.

Existe una profunda falta de transparencia de los gastos en publicidad oficial. En más de la mitad de las entidades federativas no se puede conocer con detalle el desglose de los gastos en esta materia y la mayoría de los medios de comunicación mexicanos se niega a revelar a su audiencia los montos millonarios de dinero público que reciben.

- **Gobierno.** Todos tenemos derecho a saber cuánto, cómo y en qué se gastan los recursos públicos destinados a la publicidad oficial y estar en condiciones de controlar dicho gasto para que no sea ejercido de manera discriminatoria y discrecional. Para combatir la sospecha de corrupción y de discriminación en la asignación de la publicidad oficial, los legisladores deberían promover la transparencia proactiva. Hacer transparente de manera oportuna (se recomienda cada mes) el detalle de los gastos en publicidad oficial a través de bases de datos en formatos abiertos y estar disponible en internet. Por ejemplo, a nivel federal bastaría con permitir el acceso público al "Sistema de gastos de Comunicación Social" de la Administración Federal (COMSOC), donde todo el gasto en publicidad del gobierno federal, al menos nominalmente, es registrado mensualmente. Esta experiencia se podría repetir en los otros niveles.

- **Medios.** Los medios de comunicación deben fortalecer la confianza de la ciudadanía y fomentar el debate público mediante la divulgación de lo que perciben por medio de la publicidad oficial y de otros apoyos gubernamentales. Se deben establecer sistemas imparciales de medición de audiencias, basados en estándares certificados de medición y así asegurar que la asignación de la publicidad se haga a partir de criterios técnicos.

5. Limitar el dispendio.

Cada año, gastos millonarios en publicidad oficial promueven a políticos o agendas partidistas sin que se haya comprobado su impacto positivo sobre el debate público. Según las últimas cifras los gobiernos federal y estatales gastan en promedio cada año cerca de 12 mil millones de pesos en publicidad sin tener detalle alguno sobre la utilidad pública que esta genera o si llega a los grupos a los que está destinada. En 2012, 26 entidades se gastaron 5,376 millones de pesos en publicidad oficial. A nivel federal, los datos del sistema COMSOC indican que el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto se gastó en su primer año de gobierno 4,195 millones de pesos.

- **La publicidad oficial no es un subsidio.** La ley debe estar acompañada de debates públicos sobre las relaciones financieras entre el gobierno y los medios de comunicación para así discutir el papel del Estado en la promoción del pluralismo informativo y los mecanismos que se podrían promover.
- **Un tope al gasto en publicidad oficial.** Los gastos en esta materia deberían realizarse con estricto apego a los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Una de las soluciones podría ser poner un límite al gasto en Comunicación Social y Publicidad, como lo propone la propuesta del PRD y de los Senadores del PAN y PRD. De igual forma, se deberían establecer mecanismos de control para hacer respetar esta medida e imponer sanciones claras que desincentiven rebasar este límite.
- **Acabar con los sobreejercicios.** Gastar más de lo presupuestado en publicidad oficial es una práctica común. Un análisis al gobierno del ex presidente Calderón reveló casi un 200% de gasto excesivo. De 2007 a 2012, 65.9% del presupuesto en publicidad oficial fueron sobreejercicios; es decir, un gasto que no estaba presupuestado. A nivel estatal, en 2012, documentamos que 25 entidades gastaron 72% más de lo aprobado. La suma del presupuesto sobreejercido asciende a \$2,197 millones. Sería importante entonces que la autoridad fiscalizadora o revisora de las contrataciones cuente con las facultades suficientes para

sancionar. En este sentido, vale la pena considerar la propuesta de los Senadores del PAN y PRD sobre el incremento del presupuesto destinado a publicidad oficial (artículo 52: *El Poder Ejecutivo reserva diez por ciento del presupuesto asignado a comunicación gubernamental para situaciones de emergencia que, por su naturaleza, no hubiesen sido previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Los medios públicos de comunicación deberán realizar transmisiones sin cargo ante una grave emergencia local*) y la del PRD (artículo 32).

- **Un uso adecuado de los tiempos oficiales.** La ley obliga a cada estación de radio y a cada canal de televisión a proporcionar tiempo gratuito para la publicidad y los anuncios del gobierno. En total, el tiempo oficial representa 65 minutos diarios en cada estación de radio y 48 minutos en cada canal de televisión. Repensar la administración adecuada de estos tiempos permitiría limitar el gasto en publicidad oficial.

6. Repensar el diseño institucional.

- **Mejorar la planeación, programación y presupuesto del gasto en publicidad oficial.** Los sobreejercicios constantes son una señal de la mala planeación del gasto en esta materia. Las iniciativas deben detallar mecanismos de planeación adecuados y facultar a las autoridades respectivas a monitorear su cumplimiento. Al respecto, el capítulo cuarto de la propuesta del PRD tiene varios puntos importantes que valdría la pena retomar en la regulación (artículos 23, 24 y 25).
- **Controles externos de la publicidad oficial.** La administración pública está pasando por cambios estructurales importantes con la creación de varios órganos autónomos. Las iniciativas deben aprovechar este cambio en el diseño institucional del Estado para proponer soluciones creativas que permitan un monitoreo exhaustivo de la asignación de publicidad oficial. La propuesta del PRD traza ideas interesantes al considerar una comisión de propaganda gubernamental en el seno del futuro órgano responsable de combatir la corrupción y una unidad especializada en la Auditoría Superior de la Federación. La propuesta del PRI se limita a proponer la creación de un comité en el seno del Instituto Nacional Electoral, lo que no es suficiente y muestra claramente como parecen limitar el tema a la cuestión electoral. Se podría explorar también el rol que podría jugar el IFETEL, por ejemplo, en el control del uso adecuado de los tiempos oficiales.
- **Sanciones.** Las iniciativas deben de establecer y detallar las medidas de apremio y sanciones a las que serán acreedores los

servidores públicos que violen lo dispuesto en la ley.

[ARTICLE 19](#), [Fundar](#) y [WAN-IFRA](#) urgimos al Congreso a cumplir con la obligación de regular la publicidad oficial antes del 30 de abril y a que considere los puntos antes citados, además de 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.

Cualquier regulación que falte a estos principios y ejes será insuficiente.

Para más información, ponerse en contacto con:

- Ana Cristina Ruelas, Oficial de Oficial del Programa de Acceso a la Información, ARTICLE 19, México ARTICLE 19: +52 (55) 1054-6500, ext. 105 y/o al correo electrónico ana@article19.org.

- Justine Dupuy, investigadora del área de transparencia y rendición de cuentas en Fundar: +52 (55) 5554-3001, ext 138 y/o al correo electrónico justine@fundar.org.mx.

-Rodrigo Bonilla Hastings, Gerente Regional para América Latina / Area Manager for Latin America de WAN-IFRA: +33 (0)1 47 42 85 37 y/o al correo electrónico Rodrigo.Bonilla@wan-ifra.org