WAN IFRA
World Association of Newspapers and News Publishers

CIMA Center for International Media Assistance

Comprando complacencia:

Publicidad oficial y censura indirecta en México

Comprando complacencia:
Publicidad oficial y censura indirecta en México

PUBLICADO POR:
WAN-IFRA
Asociación Mundial de Periódicos
y Editores de Noticias
96 bis, Rue Beaubourg
75003 Paris, Francia
www.wan-ifra.org

DIRECTOR EJECUTIVO DE WAN-IFRA:
Vincent Peyrègne

COORDINADORA EDITORIAL:
Mariona Sanz Cortell

INVESTIGADORES:
Justine Dupuy (Fundar) y Ana Cristina Ruelas (Artículo 19) - investigadoras principales
Antonio Martínez, Diego de la Mora, Regina Ganem y Ricardo Luevano

EDITOR:
Thomas R. Lansner

COLABORADORES DE LA INVESTIGACION::
Center for International Media Assistance
National Endowment for Democracy
1025 F Street, N.W., 8th Floor
Washington, DC 20004, USA
www.cima.ned.org

Open Society Justice Initiative
224 West 57th Street
New York, New York 10019, USA
www.opensocietyfoundations.org

CONTRAPARTES EN MEXICO:

Fundar, Centro de Análisis e Investigación
Cerrada Alberto Zamora 21
Colonia Villa Coyoacán, Del. Coyoacán
C.P. 04000, México, D. F.
www.fundar.org.mx

Articulo 19, oficina para México y Cetroamérica
José Vasconcelos 131, Col. San Miguel Chapultepec
Delegación Miguel Hidalgo, C.P. 11850, México D.F.
www.articulo19.org

CON EL APOYO DE:
Open Society Foundations
www.opensocietyfoundations.org

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES:
A Darian Pavli, abogado senior en Open Society Justice Initiative, por su orientación en la metodología de investigación, en las cuestiones políticas y legales; a los entrevistados y los participantes en el estudio; y a todos los colegas que hicieron posible esta investigación.

DISEÑO Y PREIMPRESION:
Snezana Vukmirovic, Ivan Cosic, Plain&Hill Serbia

© 2014 WAN-IFRA

Índice

Nota sobre la investigación y la metodología del informe 6
Resumen ejecutivo 6
Principales hallazgos 8
Recomendaciones principales 9
Introducción 10
1. El paisaje mediático de México: un panorama altamente concentrado y politizado 11
1.1 La libertad de expresión en México 12
1.2 El marco legal 12
1.3 El marco normativo de la publicidad oficial 13
1.4 El acceso a espectro radioeléctrico 14
2. Publicidad oficial a nivel federal 15
2.1 Los medios, un actor político influyente 15
2.2 La persistente asignación arbitraria de la publicidad oficial 16
2.3 Discriminación en la asignación o retiro de la publicidad oficial: casos documentados 17
2.4 Transparencia y acceso a la información 20
2.5 El gasto en publicidad oficial 21

3. El uso de la publicidad oficial en las entidades federativas 25
3.1 Opacidad, falta de regulación y gastos millonarios 25
3.2 Asignación discrecional generalizada de la publicidad oficial 26
3.3 Pluralidad de medios artificial y simulada 27
3.4 Promoción excesiva de los informes anuales
de gobierno por parte de servidores públicos 28
3.5 Dependencia de los medios y propaganda política 28
3.6 "Chayote"- comprando cobertura favorable 30
Conclusión 31
Anexo 1. Entrevistas (2010-2013) 32
Anexo 2. Consumo de medios en México 2000 vs. 2011 34
Anexo 3. Marco legal de la publicidad gubernamental 35
Anexo 4. Proyectos de ley sobre la publicidad oficial (2002-2012) 36
Anexo 5. Página del Informe comparativo publicitario 1994-2010 de Proceso ... 37
Anexo 6 Gasto de comunicación social y publicidad
oficial de la Administración Pública Federal 38
Anexo 7. Informe sobre el uso de "tiempos oficiales" en radio y televisión 40
Anexo 8. Alternancia política en el estado de Puebla en 2010
y su impacto en la asignación de publicidad oficial 41
Notas finales 42

Nota sobre la investigación y la metodología del informe

Este informe sobre la existencia y el alcance de la censura indirecta en México forma parte del Estudio Global de Censura Indirecta, un reporte anual elaborado por la Asociación Mundial de Periódicos y Editores de Noticias (WAN-IFRA), en cooperación con el Centro Internacional de Asistencia a los Medios de Comunicación (CIMA), y con el apoyo de Open Society Foundations. El informe fue preparado por Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C., con base en la metodología desarrollada por WAN-IFRA.

Los hallazgos de **"Comprando complacencia: publicidad oficial y censura indirecta en México",** se basan en los resultados de los tres años (2010-2012) del proyecto Publicidad Oficial dirigido por Fundar y la oficina para México y América Central de ARTICLE 19.[1] 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.[2] (Ver Anexo 1)

Resumen ejecutivo

Hoy en día en México, los medios de comunicación se enfrentan a grandes dificultades. Los ataques físicos son demasiado comunes, no se ha desvanecido la sombra del control estatal, la concentración del mercado es extrema y la mayoría de los medios de comunicación no termina de avanzar hacia un modelo democrático para servir como contrapesos imparciales sobre las acciones del gobierno y de otros actores sociales.

Cualquier discusión sobre la situación de los medios en México debe comenzar por reconocer y condenar explícitamente las actuales agresiones contra periodistas. México se encuentra entre los países más peligrosos del mundo para ejercer el periodismo. Desde 2000, más de 77 periodistas han sido asesinados y otros 17 han desaparecido. Esta terrible violencia ha sido ampliamente documentada por asociaciones a favor de la libertad de prensa, tanto nacionales como internacionales.

El impacto de estos ataques es muy fuerte y conduce claramente a la autocensura generalizada. Pero también hay otras herramientas para restringir la libertad de prensa en México, más sutiles y probablemente más generalizadas. La "censura sutil", o censura indirecta del gobierno, incluye una serie de acciones destinadas a influir en los medios de comunicación, excluyendo clausuras, encarcelamientos, censura directa de contenidos específicos, y ataques físicos a periodistas o instalaciones de medios de comunicación.

Este informe se centra principalmente en los aspectos financieros de la censura oficial indirecta: presiones para influir en la cobertura de noticias y moldear el amplio panorama mediático o las líneas editoriales de medios de comunicación específicos o periodistas a través de una asignación sesgada y/o opaca de la publicidad gubernamental; de las subvenciones estatales y gubernamentales a los medios; y de otros instrumentos financieros similares.

En México, la asignación de la publicidad oficial es la herramienta más común para ejercer la censura indirecta y es una parte integral del complicado panorama mediático del país.[3] Sin reglas claras y precisas, permite influir o chantajear a los dueños de los medios y a los periodistas. Los gobiernos federal y locales utili-

zan la publicidad oficial para dar forma a la línea editorial de los medios de comunicación y empujar agendas partidistas. La asignación opaca y arbitraria de la publicidad oficial restringe el pluralismo y la diversidad de voces mediante la financiación selectiva de medios de comunicación que apoyan a los funcionarios y sus políticas.

Algunos dueños de medios se asocian con políticos en una relación basada en la corrupción que genera beneficios y poder para ambos. Muchos medios de comunicación mexicanos se han convertido en adictos a los fondos públicos, corrompiendo la base ética del periodismo. A menudo se ofrecen artículos alabando o criticando a políticos específicos como palanca para negociar contratos de publicidad gubernamental más lucrativos.

El mercado de la televisión abierta es altamente concentrado en México (en gran parte dominada por sólo dos grupos) y es un aspecto importante del paisaje de la censura indirecta. El creciente poder económico de Grupo Televisa y TV Azteca ha aumentado su influencia en la vida política del país. Estas empresas dominantes a menudo sesgan debates democráticos hacia su propio interés.

"Comprando complacencia: publicidad oficial y censura indirecta en México" ofrece una visión general y ejemplos detallados de cómo el uso de la publicidad oficial no está regulado, hecho que ha distorsionado el paisaje mediático en México y corrompido a miembros de la profesión. También trata la negación de licencias a radios comunitarias como una limitación a la libertad de prensa.

El informe ve algunos motivos para la esperanza en los esfuerzos de algunos estados y medios de comunicación, que trabajan para una nueva integridad en la práctica oficial y periodística, así como en las promesas, aún sin cumplir, por parte del Presidente y de los legisladores de México para lograr un cambio genuino. Otro motivo de optimismo cauteloso es la Reforma Constitucional de Telecomunicaciones de 2013, la cual tiene el potencial de realizar un cambio profundo en el paisaje mediático mexicano y de generar mayor pluralismo y competitividad.

Las principales recomendaciones de este informe son un punto de partida para otras reformas mayores sumamente necesarias que ayudarían a que los medios de comunicación en México cumplan un papel adecuado en la promoción de la democracia, el pluralismo y la rendición de cuentas, en lugar de servir de conducto para el discurso oficial financiado a través de la publicidad gubernamental.

Perfil del país

Datos de México	2012
Población	120.8 millones
Tasa de alfabetización de adultos	93,4%
Ingreso nacional bruto per cápita	$ 9,640
Población urbana/rural	78 / 22%
Suscripción a teléfonos móviles (SIM)	87%
Acceso a Internet (hogares)	30%
Nota de percepción de la corrupción	34/100

Fuentes: INEGI, Transparencia Internacional y Banco Mundial

Principales hallazgos

1. Asignar masivamente publicidad oficial en México sobre bases partidistas y políticas moldea poderosamente el contenido de los medios. Las autoridades federales y locales aprovechan la falta de regulación para controlar las líneas editoriales de los medios. A pesar de las leyes y las recomendaciones que exigen o fomentan una regulación, no se ha logrado avanzar en la construcción de criterios de asignación claros.

2. Muchos medios de comunicación adaptan su cobertura para obtener contratos de publicidad más ventajosos. Algunos propietarios de medios se asocian con políticos en una relación basada en la corrupción donde prevalece la propaganda sobre la transmisión de información oportuna y exacta.

3. La asignación del espectro radioeléctrico es un mecanismo distinto de censura indirecta, que se ha utilizado sobre todo en contra de las radios comunitarias.

4. Una profunda falta de transparencia dificulta la comprensión y la reforma de la publicidad oficial. Han fracasado los esfuerzos para hacer público el gasto en publicidad federal. En los estados, prevalece la opacidad; en más de la mitad de las entidades federativas no se puede conocer con detalle el desglose de los gastos en publicidad oficial. Y la mayoría de los medios de comunicación mexicanos se niegan en revelar datos fundamentales sobre audiencias o circulaciones.

5. A pesar de las obligaciones constitucionales y las promesas presidenciales la regulación sobre la publicidad oficial sólo existe en contextos electorales. El artículo 134 (2007) de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos prohibe el uso propagandístico de la publicidad oficial pero pocas veces se ejecuta esta disposición. En julio 2012, el presidente Enrique Peña Nieto se comprometió a regular la publicidad oficial pero su promesa sigue siendo un asunto pendiente.

6. El uso arbitrario de la publicidad oficial agudiza la concentración en la propiedad de los medios de comunicación y crea una falsa sensación de pluralismo. Mantiene a los llamados *"pasquines"*, medios de comunicación, sobre todo entre la prensa escrita y en Internet, que sobreviven únicamente gracias a fondos del gobierno y que tienen una audiencia real mínima.

7. Gastos millonarios en publicidad oficial promoviendo a políticos o agendas partidistas sin que se haya comprobado su impacto positivo sobre el debate público, subsidian a los medios de comunicación favorecidos. Los gobiernos federal y estatales gastan cada año cerca de 12 mil millones de pesos (905 millones de dólares)[4] [5] en publicidad sin tener ninguna indicación clara de que ésta sea eficaz o llegue a los grupos a los que está destinada.

8. Asimismo persisten prácticas corruptas en la mayor parte de México, incluyendo el soborno a periodistas mal pagados -conocido coloquialmente como "chayote"- para influir en sus informes, así como otros pagos supuestamente efectuados a editores, propietarios y publicistas.

Recomendaciones principales

1. Hacer transparente el detalle de los gastos en publicidad oficial a través del acceso público al "Sistema de gastos de Comunicación Social" de la Administración Federal (COMSOC, lanzado en 2010), donde todo el gasto en publicidad del gobierno federal es, al menos nominalmente, registrado mensualmente, o a través de una plataforma web como la que está construyendo el Gobierno del Estado de Oaxaca, en colaboración con la sociedad civil.

2. Promulgar una ley que garantice una publicidad oficial justa y transparente, con base a los principios de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.[6] Esta ley deberá:

   a) Desarrollar criterios no discriminatorios y equitativos para la asignación de la publicidad oficial;

   b) Restringir el uso de la publicidad oficial a un uso informativo para el público;

   c) Implementar una supervisión adecuada de la publicidad oficial, y

   d) Fomentar mecanismos de promoción de la pluralidad informativa.

3. La reforma electoral aprobada en enero de 2014 estableció un artículo transitorio requiriendo una regulación especial para la publicidad antes de abril de 2014; ésta debe ser implementada y aplicada.

4. Deben aplicarse y hacerse cumplir las disposiciones de la Reforma Constitucional de Telecomunicaciones de 2013, que tienen por objeto limitar la concentración y aumentar el pluralismo y la competitividad en los medios de comunicación en México.[7]

5. Todas las licencias de radiodifusión y la asignación del espectro deben ser reguladas completa, clara, y transparentemente por ley, basándose en criterios objetivos, claros, públicos y democráticos, con un apoyo especial a la radiodifusión comunitaria.

6. Los medios de comunicación deben fortalecer la confianza del público y fomentar el debate público mediante la divulgación de lo que perciben por medio de la publicidad oficial y de otros fondos gubernamentales.

7. Los dueños de medios y periodistas mexicanos deben adoptar códigos de ética claros que prohíban aceptar el "chayote" [sobornos que influencian la información] o cualquier otro regalo o compensación que influya en su cobertura.

8. 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.[8]

9. Se deben promover debates públicos sobre las relaciones financieras entre el gobierno y los medios de comunicación para discutir mejor las propuestas de reforma institucional y el papel del Estado en la promoción del pluralismo informativo.

Introducción

La censura en los medios de comunicación de México no es un fenómeno nuevo. Hasta el año 2000, durante las siete décadas de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), México no tuvo una prensa libre. Los medios de comunicación existían bajo la sombra del patrocinio estatal y la censura. El PRI controlaba el contenido de los medios a través de diversos mecanismos: los propietarios de medios de comunicación eran simpatizantes del partido, el gobierno otorgaba publicidad oficial y ventajas económicas a los medios amigos; algunos periodistas fueron añadidos a las nóminas oficiales del gobierno y recibían los sobornos llamados *"chayote"*. Las *"gacetillas"* -contenido pagado disfrazado de noticias- eran fácilmente compradas por cualquiera que estuviese dispuesto a pagar el precio. El gobierno poseía el único proveedor de papel periódico y controlaba el sistema de distribución de periódicos del país a través de los sindicatos afiliados al PRI. Como dijo célebremente José López Portillo, ex-presidente de México (1970-1976) acerca de los medios en México: "No les pago para que me peguen".

La liberalización del mercado, la crisis económica y el estancamiento del régimen del PRI durante la década de 1990 ayudaron a aflojar el control estatal sobre los medios de comunicación en México. El fin del monopolio del Estado sobre el papel periódico y los intentos de frenar el apoyo financiero a los periodistas y a los propietarios de medios de comunicación trajeron algunos cambios positivos. En 1992, el Gobierno dejó de pagar a los periodistas para que viajaran con el presidente a nivel internacional. Se introdujo nuevas, aunque altamente ineficaces, reglas de asignación del presupuesto público a los medios y para las relaciones públicas.

Veinte años después de este esfuerzo inicial para transformar las relaciones entre el Gobierno y los medios de comunicación, el control del Estado ha disminuido, pero está lejos de desaparecer. La "censura indirecta" se mantiene como un mecanismo de control muy arraigado sobre los medios de comunicación. En una entrevista, Rafael Rodríguez Castañeda, director de la revista *Proceso*, dijo que 20 años después de la publicación de su libro "*Prensa Vendida*"[9], éste lamentablemente sigue siendo relevante, ya que la publicidad oficial todavía se concede bajo criterios ocultos y arbitrarios. El dinero público se gasta en publicidad oficial sin mucho control. El proyecto Publicidad Oficial reportó una tendencia a gastar en exceso los recursos públicos y una supervisión o evaluación inadecuadas en este ámbito.[10] En 2007, una adición al artículo 134 de la Constitución de México prohibió la "propaganda" en la publicidad oficial,[11] pero una gran parte de la promoción de políticos y sus partidos continúa.

La concentración en los medios de comunicación es un reto cada vez mayor para el pluralismo mediático, especialmente en cuanto a la televisión. La industria de la televisión abierta en México está dominada por dos actores: el grupo Televisa, con tres cadenas, y TV Azteca, propiedad del Grupo Salinas, con dos cadenas. En conjunto, Televisa y TV Azteca penetran en un 98 por ciento de los hogares mexicanos[12], y dominan casi por completo el mercado de la publicidad comercial y gubernamental.[13] Estas empresas ejercen una enorme influencia económica y política. La repartición de la publicidad política refleja la fuerte concentración de los medios. En algunos estados, más de la mitad del gasto gubernamental en publicidad va a Televisa y TV Azteca.

"Comprando complacencia: publicidad oficial y censura indirecta en México" se basa en una extensa investigación y en 67 entrevistas con personas que cuentan con experiencia y conocimientos de primera mano sobre los medios de comunicación y el gobierno de México. El informe analiza la persistencia de la censura indirecta en México, pero también apunta a cambios positivos y establece propuestas concretas de reforma. Los autores esperan que este trabajo sirva como herramienta para aquellos que defienden un panorama mediático más abierto y democrático, y para fomentar la investigación sobre este campo.

1. El paisaje mediático de México: un panorama altamente concentrado y politizado

Un informe de 2011 sobre medios digitales en México describe así la situación: "Con un poderoso grupo de comunicación que tiene tomado el control de la mayor parte de los ingresos de la publicidad y la audiencia; un débil sistema de medios de servicio público que proveen contenidos de acuerdo con los gustos de las élites de la cultura; y numerosos medios de comunicación dependientes de los recursos económicos del gobierno, México, el país con mayor población hispanoparlante en el mundo, hogar de más de 112 millones de habitantes, no desempeña un papel importante en la democratización de los medios de comunicación."[14]

El panorama de los medios en México se caracteriza por:

- una ausencia de pluralismo y de transparencia;
- un alto nivel de concentración;
- el predominio de la radio y la televisión;
- un servicio público débil;
- una gran cantidad de periódicos con baja lectoría, y
- un acceso limitado a Internet.

En México, la mayoría de los hogares dependen de la radio y la televisión para obtener noticias e información diaria. El 93% de los hogares mexicanos tiene un televisor y acceso a la televisión abierta.[15] Sólo el 45% tiene acceso a la televisión de pago.[16] El mercado de la televisión abierta mexicana está dominado por dos actores: el grupo Televisa que cuenta con tres cadenas y 70% del mercado; y TV Azteca, propiedad de Grupo Salinas. Las dos principales cadenas públicas, Once TV y Canal 22, poseen menos del dos por ciento de la audiencia nacional. México cuenta con 56 estaciones de radio y televisión públicas, pero su número no es equivalente a su impacto.[17]

La radio sigue siendo un medio importante. El tiempo que los mexicanos pasan escuchando la radio aumentó un 7,6% de 2008 a 2009.[18] En promedio, hay 10 millones de radioescuchas diarios en el área metropolitana de la Ciudad de México, el mercado de radio más importante del país, con alrededor del 20% de la audiencia nacional.[19] La mayoría elige emisoras de FM, y sólo el 22% escucha emisoras de AM. A pesar de contar con numerosas estaciones de radio,[20] México es un mercado concentrado: las más grandes corporaciones de radio son Radiorama y ACIR, y juntos poseen casi un tercio de las estaciones de radio comerciales de todo el país.

México también tiene un gran sector de prensa escrita. De acuerdo al Padrón Nacional de Medios Impresos[21] hay 1,168 publicaciones impresas en todo el país. Sin embargo, la mayor parte de sus lectores se encuentra en la Ciudad de México, donde se publican los cinco periódicos más influyentes del país.[22] La falta de transparencia impide tener un conocimiento preciso de los datos de circulación, y se cree que muchas publicaciones ofrecen cifras de circulación infladas e irreales.

El acceso a Internet en México ha ido creciendo rápidamente, pero para la mayoría de la población aún no le es tan asequible, sobre todo en las zonas rurales. Según los datos de Freedom House, en 2012 sólo el 38% de la población tenía acceso a una conexión a Internet.[23] Esta cifra es baja teniendo en cuenta el nivel de desarrollo económico de México. Los expertos prevén que la penetración de Internet alcance el 65% en 2014, debido al creciente desarrollo de los teléfonos inteligentes. Internet se ha convertido en una nueva herramienta para el activismo, sobre todo de las organizaciones no gubernamentales (ONG). Los usuarios mexicanos prefieren las redes sociales a los sitios web de noticias tradicionales. Ciudadanos, medios de comunicación, políticos y activistas han aprovechado los medios digitales para hacer oír su voz. Sin embargo, el impacto del activismo digital sigue siendo limitado por la baja penetración de Internet[24] y el costo del acceso.

1.1 La libertad de expresión en México

México se encuentra entre los países más peligrosos del mundo para los periodistas. Informes de grupos de libertad de prensa, incluyendo ARTICLE 19 y WAN-IFRA, han documentado esta desastrosa situación. En 2012, WAN-IFRA publicó un informe identificando el nivel de violencia sin precedentes que enfrenta la prensa mexicana como resultado de la corrupción, el crimen organizado y la ofensiva armada contra los narcotraficantes.[25]

Desde 2000, más de 77 periodistas y blogueros han sido asesinados. 17 más han desaparecido. Pocos de estos crímenes se investigan adecuadamente y dan lugar a juicios y condenas. En 2013, el aumento de la presión nacional e internacional permitió la promulgación de una ley que federaliza los delitos contra periodistas y trabajadores de medios, pero los ataques graves siguen aumentando: en 2013 y en los dos primeros meses de 2014, cinco periodistas fueron asesinados y dos han desaparecido.[26]

Según un informe de 2010 de la Relatoría Especial de la Comisión Interamericana, la libertad de expresión en México enfrenta graves obstáculos. Trece estados tienen leyes que pueden criminalizar la libre expresión. El informe describe varias amenazas fundamentales a la libertad de expresión en México:

- La violencia contra trabajadores de los medios;
- la impunidad y la autocensura;
- la falta de libertad, de pluralismo y de diversidad en el debate democrático;
- las restricciones legales al ejercicio de la libertad de expresión, y
- el acceso limitado a la información

1.2 El marco legal

Hasta 2013, las leyes que regulaban el sector de las telecomunicaciones eran la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 y la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995.

El 11 de julio de 2013 se aprobó una reforma constitucional en materia de telecomunicaciones que podría cambiar el panorama de los medios mexicanos. Los objetivos son: frenar las prácticas monopólicas, impulsar la competitividad y fortalecer las tecnologías de la información, los servicios de radiodifusión y las telecomunicaciones en el país. La exposición de motivos de la reforma reconoce que estas herramientas favorecen la productividad y el crecimiento, y que pueden convertirse en factores de viabilidad económica.[27]

La reforma considera las telecomunicaciones y la radiodifusión como "servicios públicos de interés general" y obliga al Estado a garantizar determinadas condiciones de servicio competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias, entre otras. Se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa, procurando la protección de la libertad de expresión y de difusión.[28] La reforma tiene como objetivo mejorar el acceso a los servicios de banda ancha y a otros servicios de telecomunicaciones para aumentar la inversión y participación extranjera en la televisión y en la radio. Asimismo planea la licitación de dos nuevos canales de televisión abierta.

La adecuada implementación de esta reforma constitucional resolvería los problemas de oligopolio, concesiones, licencias y permisos que se han desarrollado en México en los últimos 50 años. También se crea un nuevo órgano regulador autónomo, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL)[29]. Al momento de la publicación de este informe, siguen pendientes la aprobación de las leyes secundarias para la implementación adecuada de la Reforma Constitucional. Sin embargo, esta reforma no trata directamente la regulación de la publicidad oficial.

1.3 El marco normativo de la publicidad oficial

A pesar de las promesas, las iniciativas y los compromisos, no ha habido avances en la regulación del uso de la publicidad oficial, ni cambios sustanciales en la política pública. México aún carece de una legislación específica en materia de publicidad gubernamental. (ver Anexo 3)

Después de la contestada elección presidencial de 2006, el Congreso mexicano aprobó una reforma electoral en noviembre de 2007. Uno de los motivos de este cambio fue el descontento general debido al abuso de la publicidad oficial como recurso para influir sobre la contienda. Durante las elecciones presidenciales de 2006, los cinco candidatos emitieron en total 757,572 anuncios en radio y televisión mientras el mismo Presidente en ese entonces, haciendo uso de recursos públicos, emitió aproximadamente 462,000 anuncios, es decir, 2/3 de los anuncios de los candidatos, promoviendo su imagen y acciones gubernamentales en torno a programas sociales[30]. Los gobiernos locales también emitieron muchos anuncios con características similares, pero en estos casos no se conoce el número exacto y la cantidad gastada.

La reforma electoral de 2007 incluyó una prohibición constitucional a los servidores públicos (especialmente a los funcionarios clave, incluyendo al Presidente, los gobernadores y las autoridades municipales) de aparecer en la publicidad oficial. El artículo 134 de la Constitución mexicana prohíbe el uso de "nombres, imágenes, voces y símbolos relacionados con la promoción de cualquier servidor público."

El artículo 41 de la Constitución mexicana prohíbe que los partidos compren publicidad electoral en radio y televisión con el fin de garantizar la igualdad de acceso. Por otra parte, también prohíbe el uso de la publicidad oficial durante las campañas electorales.[31] Desde la reforma electoral de 2007, se prohíbe por completo la difusión de publicidad oficial durante las campañas electorales, con algunas excepciones (información electoral, información sobre salud y educación, y comunicación de emergencia), establecidas en la Constitución y en los artículos 2 228 y 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Fuera del contexto electoral, no existe una regulación detallada sobre los contenidos que pueden ser difundidos bajo el título de "publicidad oficial". Tampoco existen criterios formales sobre sus objetivos publicitarios, su asignación y sus destinatarios.

Desde 2000, cada año se publica a nivel federal unos lineamientos administrativos para el uso de la publicidad gubernamental: "Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal" (los Lineamientos Generales).[32] Sin embargo, éstos no obligan a criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios para la contratación de publicidad oficial. La limitada fuerza legal de esta normatividad secundaria socava su impacto: "[Los Lineamientos] pueden ser reformados, agregados o anulados a discreción del Poder Ejecutivo, quien los ha acordado [...] y no conllevan sanciones."[33]

La legislación y la reglamentación actuales a nivel federal no garantizan una asignación transparente de la publicidad oficial. El marco legal no establece procedimientos públicos, competitivos, abiertos, y transparentes para su distribución. Algunos estados tienen sus propios lineamientos generales para la distribución de la publicidad[34], pero no existe una garantía de una asignación no discriminatoria de los recursos.

A pesar de que existe una prohibición constitucional expresa, el uso propagandístico de la publicidad oficial sigue siendo una práctica vigente. Peor aún, el artículo 228.5 del COFIPE establece excepciones a esta prohibición para los informes anuales de gestión de los servidores públicos. Hoy en día, son comunes los excesos de gasto para anunciar los informes de gestión. En febrero de 2012, el gobernador de Puebla gastó en un mes 56 millones de pesos (4 millones de dólares) para dar a conocer su primer informe anual.[35] En diciembre de 2013, el gobernador de Chiapas (uno de los estados más pobres de México) figuró en un cartel que apareció en todo el país, a pesar de una prohibición legal, y despertó una crítica generalizada en los medios.[36] Según reportajes periodísticos, el estado de Chiapas gastó 130 millones de pesos (9,8 millones de dólares) en publicidad oficial.[37]

La necesidad de hacer transparente y regular la publicidad oficial es reconocida, aunque sea de forma simbólica, tanto por el Poder Legislativo como por el Ejecutivo. Durante la última década, se presentaron en el

Congreso 14 proyectos de ley para regular la publicidad oficial, pero ninguno ha sido discutido aún en el pleno, ya sea del Senado o de la Cámara de Diputados (ver Anexo 4). En enero de 2014, se promulgó una reforma constitucional política y electoral con un artículo transitorio que obliga a los legisladores a regular la publicidad pública antes de finales de abril de 2014.

La regulación de la publicidad oficial es una promesa presidencial y también un acuerdo entre los partidos políticos que no han sido cumplido hasta la fecha. El 13 de julio de 2012, el presidente Enrique Peña Nieto escribió en el diario Reforma: "Impulsaré la creación de una instancia ciudadana y autónoma que supervise la contratación de medios de comunicación con fines publicitarios, en todos los niveles de gobierno."[38] Del mismo modo, el compromiso 95 del Pacto por México (un acuerdo firmado el 2 de diciembre de 2012 por los tres principales partidos políticos de México[39]) se compromete a la creación de esta instancia para el segundo semestre de 2013. Sin embargo, no se ha observado ninguna acción para realizar estas reformas.

1.4 El acceso al espectro radioeléctrico

La asignación discrecional del espectro radioeléctrico puede ser usada como otro mecanismo de censura indirecta. La Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha documentado abusos en este ámbito, especialmente en la radiodifusión comunitaria. Después de una misión en México en 2010, la Relatora Especial recomendó específicamente que el Gobierno mexicano garantice "que la asignación de licencias de radio o televisión esté regulada por la ley completa, clara, y transparentemente, con base en criterios objetivos, claros, públicos y democráticos".[40]

Durante la última década, el Estado ha impuesto serios obstáculos a la legalización de las radios comunitarias. La falta de reconocimiento del Estado significa la imposibilidad para estas radios de acceder a frecuencias de radiodifusión. Como consecuencia de ello, el 90% de los cientos de radios comunitarias mexicanas aún transmiten ilegalmente, y algunas han sido cerradas o amenazadas por el gobierno.[41]

Los grandes medios comerciales también son presionados. En 2012, el director general del conglomerado de medios, MVS Comunicaciones, acusó al gobierno mexicano de amenazar a la empresa con la pérdida de las concesiones en la banda de 2.5 gigahercios (Ghz) a menos que despidieran a un popular presentador de noticias en la radio, quien criticaba arduamente la administración del presidente Felipe Calderón.[42]

Esta situación podría mejorar. La Reforma constitucional en materia de Telecomunicaciones de 2013 incluye el reconocimiento de las radios comunitarias[43] y disposiciones para "garantizar el uso óptimo de los 700 MHz y 2,5 GHz bajo los principios de un uso universal, no discriminatorio, compartido y continuo."[44] Sin embargo, los detalles de esta reforma y su aplicación aún no son claros.

2. Publicidad oficial a nivel federal

Los esfuerzos realizados por el gobierno federal para una publicidad oficial transparente y regulada no han sido suficientes. Las numerosas entrevistas realizadas para este informe, así como el análisis de los recursos públicos, confirmaron que en México sigue profundamente arraigada la asignación arbitraria y discriminatoria de la publicidad oficial. La pauta oficial se distribuye principalmente con base en criterios políticos e intereses privados.

En México, la prevaleciente concentración horizontal y vertical de los medios multiplica el peso que tiene la publicidad oficial como instrumento de presión sobre los medios de comunicación. Un pequeño número de empresas monopoliza la mayoría de la publicidad privada y pública. No se distribuye publicidad privada a los medios pequeños, lo que los hace económicamente vulnerables y dependientes en mayor medida de la publicidad gubernamental para sobrevivir. La opacidad y la arbitrariedad en la asignación de la publicidad oficial restringen el pluralismo y la diversidad de voces mediante la financiación selectiva de los medios de comunicación que apoyan a los funcionarios y sus políticas.

En los últimos años, el aumento del gasto en publicidad oficial por parte del gobierno federal ha afectado directamente a la diversidad y calidad del mercado de los medios, aunque su impacto es difícil de medir con precisión.

2.1 Los medios, un actor político influyente

El poder político de las emisoras de radio y televisión se refleja en su capacidad para negociar cambios legales que benefician sus intereses económicos. Por ejemplo, en 2002 un decreto limitó la cantidad de "tiempo oficial" o gratuito que el gobierno disponía en radio y televisión.[45] Asimismo, en 2006, las reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley de Radio y Televisión fueron popularmente conocidas como "Ley Televisa", ya que la desregulación del espectro radioeléctrico favorecía claramente a Televisa y a TV Azteca.[46]

El poder de la televisión es tan importante que los propios candidatos a la elección presidencial de 2012 argumentaron que los millones de pesos gastados en "comunicación social" influían directamente en sus posibilidades de ganar la contienda. El entonces candidato del PRI, Enrique 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 Distrito Federal. La observación de Peña Nieto fue ampliamente citada: "Si la televisión hiciera presidentes, usted (refiriéndose a López Obrador) sería presidente".[47]

2.2 La persistente asignación arbitraria de la publicidad oficial

A nivel federal, ha habido pocas mejoras en cuanto a transparencia y acceso a la información. Los gastos de publicidad del gobierno parecen haber ido a la baja, pero este pequeño cambio no representa una reforma política estructural en el uso de la publicidad oficial.

Hay una brecha entre la ley y la práctica. Los lineamientos describen un proceso detallado de planificación, seguimiento y evaluación. Al inicio de año, cada institución pública elabora su estrategia y su programa anual de publicidad que se entrega, para su autorización, a la Secretaría de Gobernación. También se requiere de una autorización detallada para cada campaña. Según los lineamientos, se deben evaluar la pertinencia y la efectividad de las campañas. Se requieren informes del gasto actualizados cada mes a través del Sistema COMSOC, pero esta plataforma no es pública. Los funcionarios entrevistados confirmaron que este largo proceso burocrático tiene un impacto limitado en la práctica de la asignación de publicidad oficial.

"La publicidad gubernamental está brutalmente regulada y condicionada. Te puedo decir por lo menos que el 70% del gasto final que uno termina haciendo, lo termina haciendo después de un enorme trabajo de análisis para ver como saltarse la regulación" confirmó un ex-director de comunicación. De acuerdo con varios directores de medios de comunicación, en lugar de seguir el proceso legal, se reúnen con "funcionarios de alto nivel de Presidencia" para negociar contratos anuales de publicidad gubernamental, basándose en criterios arbitrarios.

A nivel federal, no está claro si las oficinas gubernamentales están asignando los presupuestos de comunicación para alcanzar a los públicos pertinentes. Es muy difícil establecer una relación clara entre la asignación de la publicidad oficial y los criterios que atienden a necesidades reales de comunicación del gobierno.

La arbitrariedad y el favoritismo en la asignación de publicidad oficial han viciado de manera estructural la relación entre medios y gobierno. Se ha llegado a una dinámica de presiones mutuas y de "vicios aprendidos." La posibilidad de "negociar" la publicidad oficial promueve la autocensura, e inhibe la función social y de vigilancia que los medios de comunicación deben desempeñar en una sociedad democrática.

2.3 Discriminación en la asignación o retiro de la publicidad oficial: casos documentados

A continuación se describen varios casos que ilustran la ausencia de criterios claros, no discriminatorios, transparentes y objetivos de la repartición de la publicidad oficial.

El caso del *Diario de Juárez*: las críticas no son bienvenidas

El periódico *Diario de Juárez*, con sede en Ciudad Juárez, Chihuahua (una de las ciudades más peligrosas durante la "guerra" contra los cárteles de la droga de la presidencia de Felipe Calderón, 2006-2012), se quejó de la asignación discrecional de los recursos públicos por parte de la Secretaría de Seguridad Pública (o SSP, a cargo de la Policía Federal). Supuestamente la SSP excluyó al diario de cualquier contrato de publicidad pública como castigo por su línea editorial. Los directivos del *Diario de Juárez*, consultados por ARTICLE 19 y Fundar, explicaron que el 20, 22, 24 y 27 de febrero de 2012, la Unidad de Comunicación Social de la SSP compró espacios en periódicos para dar a conocer los esfuerzos de la Policía Federal en la ciudad, pero excluyó al *Diario de Juárez*, argumentando que su línea editorial era muy "severa" respecto a la SSP. Las autoridades emplearon estos mismos criterios en abril de 2011 cuando la misma Secretaría excluyó al *Diario de Juárez* de una campaña de comunicación social.[48]

El caso de *Proceso*: a mis amigos, los beneficios de los recursos públicos; a mis enemigos, sólo la ley

El 27 de abril del 2009, *Proceso*, una de los más influyentes semanales políticos de México fundado en 1976, interpuso una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH[49]), alegando que el semanario fue tratado de manera injusta en la distribución de publicidad oficial para la prensa escrita nacional. La situación de la revista se volvió particularmente difícil durante el gobierno de Vicente Fox. El gobierno restringió la publicidad en *Proceso,* porque la revista publicó información negativa sobre Fox y sus socios, dijo en una entrevista el Director Ejecutivo de *Proceso*, Rafael Rodríguez Castañeda. Agregó: "Con el gobierno de Felipe Calderón, la situación empeoró y la publicidad del gobierno federal se redujo a cero".

La revista aportó evidencia de esta arbitrariedad: de enero a diciembre de 2008, *Proceso* sólo difundió 5.16 páginas de anuncios del gobierno federal, mientras que una revista de menor tiraje como *Vértigo* obtuvo 166.42 planas; *Milenio Semanal,* 111.83 y *Emeequis*, 75.5. Es decir, el gobierno federal se anunció 32 veces más en *Vértigo* que en *Proceso*. *Vértigo* tiene una circulación (considerando sólo las ventas) de 4,000, y *Proceso* de 74,792, de acuerdo con el Padrón Nacional de Medios Impresos.

En el "Informe Comparativo Publicitario 1994-2010", que *Proceso* entregó a la CNDH, la revista documentaba que en 2006, el Gobierno Federal compró alrededor de 74 páginas en *Proceso*, y que para 2009 esta cifra disminuyó a siete planas. El mismo año, las revistas *Vértigo* y *Emeequis* contaban respectivamente con 91,5 y 35,8 planas de publicidad oficial federal. (Ver anexo 5)

El 1 de agosto de 2012, después de una investigación de tres años, la CNDH emitió la recomendación 35/2012[50] y determinó la existencia de una violación de los derechos a la legalidad, la seguridad jurídica

y la libertad de expresión al no existir un marco jurídico adecuado que limite la asignación discrecional de publicidad oficial y la discriminación de los medios.

La Comisión pidió que "se emitan guías claras y criterios objetivos, imparciales y transparentes que garanticen la igualdad de oportunidades en el otorgamiento y la distribución de publicidad oficial en favor de los distintos medios de comunicación, tanto electrónicos como impresos (....)". Esta recomendación fue aceptada por el gobierno. En julio de 2013, la Secretaría de Gobernación publicó algunos criterios como parte de los Lineamientos de 2013,[51] promulgados cada año desde 2000. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, en la práctica estos Lineamientos tienen un impacto muy limitado.

"No hay plazo perentorio para cumplir con la recomendación", afirma el director de *Proceso,* alegando que nada ha cambiado en la distribución de la publicidad. La revista no recibió ningún tipo de publicidad pública en la mayor parte de 2013. En noviembre de 2013, el director fue informado de que *Proceso* recibiría publicidad oficial a partir de esa fecha y hasta el final del año. El director no conoce las razones de este cambio en la asignación. "No hay nada explícito, hay una ausencia de política clara y coherente de los recursos".

El caso de *Contralínea*: no te pago para que me pegues

La compañía petrolera mexicana (PEMEX) dejo de otorgar publicidad a la revista *Contralínea* después de que ésta publicara un artículo desfavorable sobre las prácticas de contratación de PEMEX. La CNDH presentó una denuncia contra PEMEX, y comprobó la existencia de una violación a la libertad de expresión.

En su recomendación 57/09[52], la CNDH reconoció la falta de criterios claros y objetivos para asignar recursos públicos de la publicidad pública. La CNDH reconoció que PEMEX siguió los Lineamientos generales de 2008 y la Ley de Adquisiciones, pero declaró que estas normas no establecen procedimientos adecuados y criterios claros, transparentes, no discriminatorios y objetivos que garanticen la igualdad de oportunidades entre los diferentes medios para la contratación de la publicidad pública. Esto posibilita prácticas discrecionales que afectan al pluralismo y al debate público, tan esenciales para una sociedad democrática. También viola el derecho a la igualdad de acceso a los recursos públicos. En base a estos criterios, la CNDH reconoció las violaciones a los derechos de legalidad, igualdad, seguridad jurídica y libertad de expresión en contra de *Contralínea* y formuló recomendaciones a PEMEX y al Poder Judicial de Jalisco. PEMEX tendría que establecer un proceso y criterios claros, transparentes y no discriminatorios para la asignación de la publicidad oficial. PEMEX no aceptó la recomendación y no hubo ninguna consecuencia a su negativa. El poder judicial investigó el caso y sugirió medidas para evitar el acoso judicial contra la libertad de expresión. El Tribunal de Jalisco aceptó la recomendación.

El caso de *Radio Voladora*: sin amplia cobertura, no hay publicidad oficial

En julio de 2011, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió el caso presentado por "*La Voladora*" 97.3 FM, una pequeña radio comunitaria en el Estado de México. La Secretaría de Salud del gobierno federal se negó a colocar anuncios en la estación argumentando que "busca medios de amplia cobertura", y que la radio "no cubre las expectativas de difusión". Como se describió anteriormente, el gobierno ha impuesto serios obstáculos a la legalización de las radios comunitarias, que a su vez restringen su acceso a la publicidad oficial.[53]

La SCJN determinó que los argumentos para negar la publicidad oficial a esta radio comunitaria eran discriminatorios y basados en medidas cuantitativas y restrictivas que carecen de una perspectiva cualitativa y tolerante. De acuerdo con la SCNJ, estas medidas permitían la asignación restrictiva y discrecional de la publicidad oficial y afectaban de manera negativa la protección o el respeto a los derechos de los medios de radiodifusión. La Secretaría de Salud revisó los argumentos y volvió a negar anuncios a La Voladora. La radio interpuso un nuevo recurso judicial que esta vez perdió. "Hasta la fecha, la radio no ha recibido publicidad del gobierno federal", confirmó Verónica Galicia, directora de La Voladora, en una entrevista telefónica realizada en diciembre de 2013.

Como demuestran los diversos casos expuestos anteriormente, a pesar de las resoluciones a favor de la mejora de las normas y prácticas en el uso de la publicidad federal, las vías judiciales y extra-judiciales no han logrado suscitar cambios significativos. Las sentencias de la Suprema Corte en casos de publicidad del gobierno han sido limitadas. Sus conclusiones sobre dos casos de radios comunitarias (La Voladora y Nnandia) no abordaron muchos vacíos legales y no fijaron un precedente legal para la asignación de la publicidad oficial.

2.4 Transparencia y acceso a la información

En los últimos diez años, ha habido algunos avances respecto a la difusión de información relativa a la publicidad oficial a nivel federal. "Antes del Presidente Fox [2000-2006], el gasto en comunicación eran como cajas fuertes. Estas cajas dejaron de existir meses después de la llegada del presidente Fox. Me ha tocado ver un fortalecimiento de las normas que vigilan y/o regulan este gasto", afirmó el ex-subsecretario de gobernación en referencia a los Lineamientos.

El derecho de acceso a la información promulgado a nivel federal en 2002 también trajo cambios, y permitió conocer documentos como estrategias de comunicación, facturas y evaluaciones de las campañas más importantes de comunicación social de la Administración Pública Federal. Cada dos meses, el poder ejecutivo reporta información sobre el uso de la publicidad oficial al legislativo. Sin embargo, esta transparencia no es de mucha utilidad: la proliferación de la información ha evidenciado muchas discrepancias entre los diversos informes oficiales e incluso irregularidades.

El gobierno es reticente a publicar directamente esta información en Internet. En el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto y como parte del Primer Plan de Acción de México, el Gobierno Federal se comprometió a publicar los datos del sistema COMSOC. Parte de la información fue puesta en línea en diciembre de 2012[54], pero no ha sido actualizada.

Los medios de comunicación también son opacos. Es difícil obtener datos sobre perfiles e índices de audiencia que sean confiables. Cada medio de comunicación paga a una empresa privada para la medición de su audiencia (TV y radio) o circulación (en el caso de periódicos y revistas) y no existe una certificación oficial de los resultados, ni estos se hacen públicos. Esta falta de información significa que los gobiernos no pueden basarse en criterios técnicos para asignar la publicidad de forma racional. A nivel federal, el Padrón Nacional de Medios Impresos fue creado en 2003, pero esta iniciativa depende de la inscripción voluntaria de los diarios y las revistas; además de que la información no se actualiza con regularidad. "Se necesitaría una estandarización de la información pero no existen las herramientas legales para que podamos exigir esta información. Tenemos el mismo problema con el índice de audiencia. No tenemos ninguna información confiable", reconoció el ex-subsecretario entrevistado.

2.5 El gasto en publicidad oficial

2.5.1 Aumento en el gasto de 2007 a 2012

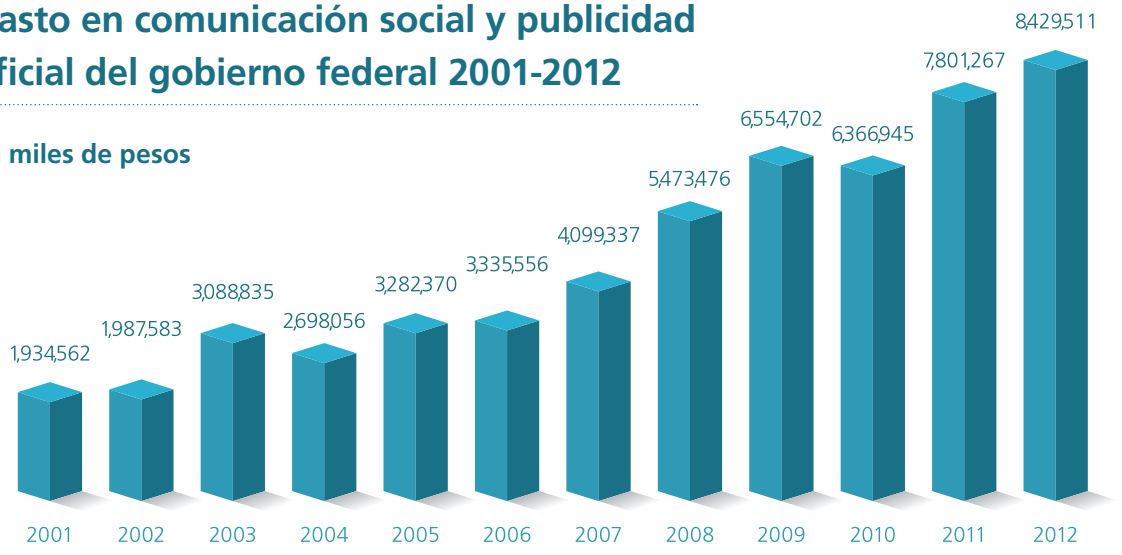
A pesar de los avances limitados en acceso a la información y transparencia, la falta de mecanismos de control y la ausencia de una efectiva rendición de cuentas en el gasto de los recursos públicos en publicidad oficial siguen permitiendo excesos y abusos.

Durante los últimos cinco años, a través de solicitudes de información, y análisis de presupuesto, Fundar ha documentado las tendencias del gasto en publicidad oficial. La diversidad de secretarías, oficinas y agencias que asignan publicidad oficial, aunada a una transparencia limitada, han hecho difícil este ejercicio. Por ejemplo, de acuerdo con los presupuestos federales y la Cuenta Pública Federal, el expresidente Felipe Calderón gastó en publicidad durante su mandato de seis años 27,2 mil millones de pesos (2,05 mil millones de dólares). Sin embargo, hay una diferencia de casi un millón de dólares respecto a la cantidad que el nuevo presidente, Enrique Peña Nieto, reportó ante el Congreso el 1 de septiembre de 2013 durante su primer informe anual a la nación.[55] Esta diferencia se debe al acceso restringido a la información, y también a que las cifras finales integraron el gasto de toda la administración centralizada y descentralizada. De acuerdo con el anexo estadístico del informe anual presidencial de 2013 (véase el anexo 6), el Presidente Felipe Calderón gastó más de 39 mil millones de pesos (cerca de 2,95 mil millones de dólares) en publicidad oficial. Tal como muestra el gráfico, el gasto reportado casi se triplicó durante el mandato del presidente Calderón.

Existen varias pruebas de la ausencia de planificación, evaluación y control de estos recursos, incluyendo deudas y gastos excesivos. En noviembre de 2013, se inició una investigación que sigue en curso acerca de una deuda de 322 millones de pesos (24,3 millones de dólares) por campañas de publicidad en 260 medios por parte de la Secretaría de Salud.[56]

Gasto en comunicación social y publicidad oficial del gobierno federal 2001-2012

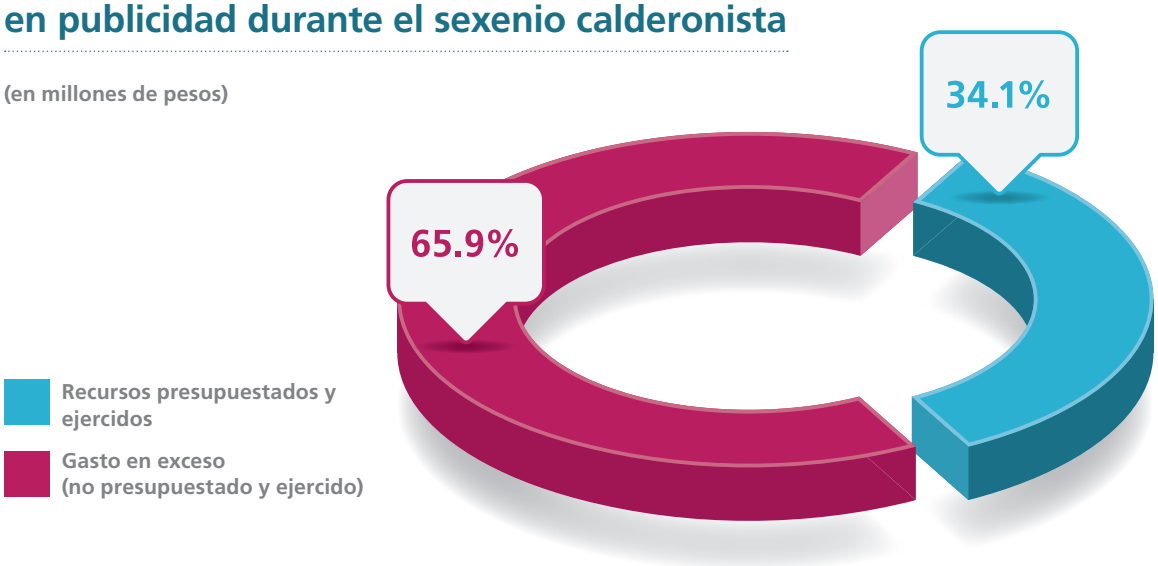
en miles de pesos



Fuente: Fundar, con base al anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto presentado el 1 de septiembre al Congreso de la Unión, disponible en http://www.presidencia.gob.mx/informe/

Recursos ejercidos presupuestados y no presupuestados en publicidad durante el sexenio calderonista

(en millones de pesos)



Fuente: Fundar, con base a los presupuestos y las cuentas federales públicas, 2007- 2012

El análisis de Fundar sobre la publicidad oficial del gobierno del ex-presidente Calderón reveló casi un 200% de gasto excesivo. De 2007 a 2012, su gobierno gastó 27,2 mil millones de pesos (2,05 mil millones de dólares) en publicidad gubernamental en comparación con los 9,300 millones de pesos (cerca de 700 millones de dólares) presupuestados originalmente.

TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y TELEVISIÓN

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 Federal. En total, este "tiempo oficial" representa 65 minutos diarios en cada estación de radio y 48 minutos en cada canal de televisión (véase el anexo 7). La Secretaría de Gobernación comparte con el Instituto Federal Electoral (IFE) la administración de este tiempo. Fuera del periodo de elecciones, la Secretaría de Gobernación administra el 88% y el IFE el 12%. En períodos electorales, el Instituto Federal Electoral administra el 48% del tiempo total disponible para la información oficial.[57]

Para algunos entrevistados, la existencia de estos tiempos oficiales vuelve obsoleta la publicidad oficial pagada en radio y televisión. Argumentan que, de ser mejor gestionado, el tiempo oficial otorgados gratuitamente al Gobierno por ley sería suficiente para comunicar información gubernamental esencial.

2.5.2 Disminución en los gastos

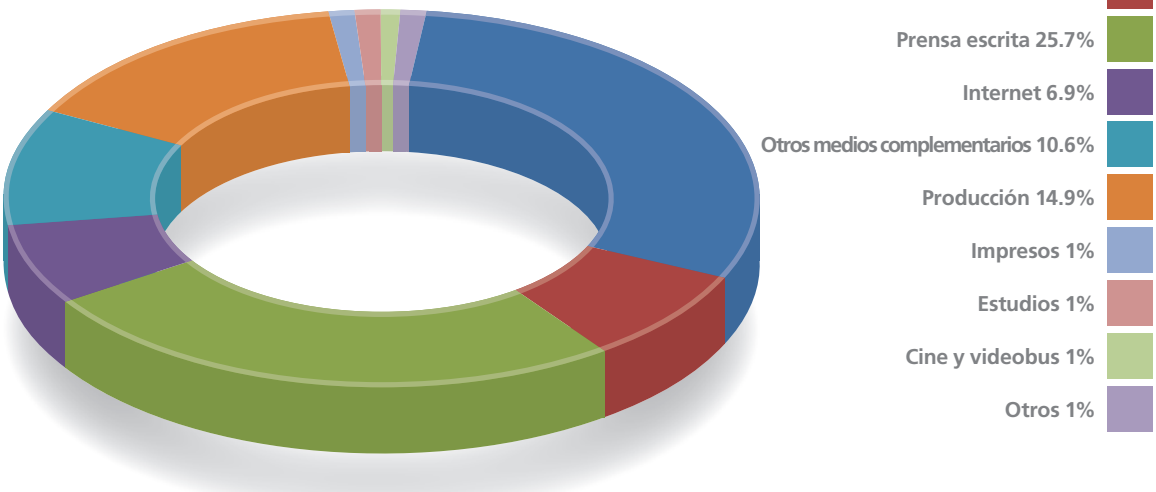
El Presidente Enrique Peña Nieto, quien entró en función en diciembre de 2012, informó oficialmente de una disminución en los gastos de publicidad durante su primer año de gobierno. De acuerdo con los gastos reportados en el sistema COMSOC, el Gobierno Federal centralizado y descentralizado gastó 698,4 millones de pesos (52,7 millones de dólares) de enero a julio de 2013. Esta información se obtuvo por medio de la solicitud de información nº 2700172813 presentada por Fundar.

Este dinero público se distribuyó a los medios de comunicación de la siguiente forma: 30% a la televisión - (208,8 millones de pesos; 15,75 millones de dólares), 26% a los medios impresos (179,6 millones de pesos; 13,55 millones de dólares), y 15%a la producción (103,9 millones de pesos; 7,84 millones de dólares). El 17% por ciento (116,5 millones de pesos, 8.8 millones de dólares) del total se contrató a la misma empresa, Grupo Televisa.[58]

Es difícil saber cómo se reparten los gastos en publicidad del Gobierno entre los diferentes medios de comunicación, pero estas cifras muestran el predominio de la televisión. En algunos estados, este porcentaje es aún mayor, y el gasto en televisión alcanza el 50 o el 60% de la cantidad total (véase el capítulo 3).

El porcentaje de la publicidad oficial asignada a los medios impresos contrasta con la existencia de pocos lectores. El mismo patrón se documentó en el ámbito estatal, donde la publicidad oficial juega un papel de subsidio. "Estamos desde hace décadas en un círculo vicioso. Tenemos una prensa que depende del Estado porque se supone que el mercado de anunciantes es insuficiente. Y el mercado es insuficiente porque la prensa depende del Estado", afirmó uno de los entrevistados, Raúl Trejo Delarbre.

Repartición del gasto en publicidad gubernamental de la Administración Pública Federal de enero-julio 2013



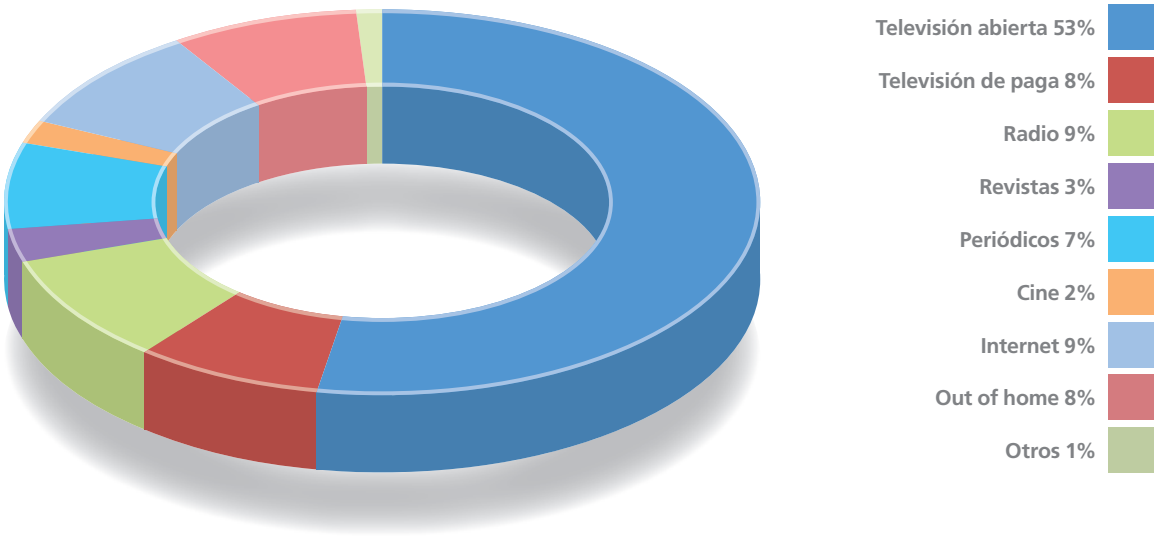
Fuente: Fundar, con base en la información disponible en COMSOC

2.5.3 El gobierno: actor clave en el mercado de la publicidad

El gobierno es un actor clave en el mercado de la publicidad. De acuerdo con la Asociación de Agencias de Medios, tomando en cuenta los tres sectores más importantes (gobierno, clientes directos y agencias de medios) el mercado total de publicidad en México en 2012 fue de 65 mil millones de pesos (4,9 mil millones de dólares) (véase el anexo 7). Según informes oficiales, en 2012 el Gobierno Federal gastó más de 8,4 mil millones de pesos (63 millones de dólares) en comunicación y publicidad. Esto representa casi el 13% del total del mercado, aunque probablemente sea una subestimación que no incluye el gasto estatal y local.

La distribución de la publicidad oficial contrasta fuertemente con el mercado de la publicidad en general. Los anunciantes comerciales son seis veces más propensos a considerar la televisión que los medios impresos (véase más adelante). Estas diferencias confirman el papel subsidiario que juega la publicidad gubernamental, especialmente para la prensa escrita.

Inversión en publicidad comercial y gubernamental por medio de comunicación en 2012



Mercado de la publicidad comercial y gubernamental en México (en miles de pesos)

Mercado de la publicidad	2010	2011	2012
Televisión abierta	35 203,00	35 520,00	36 834,00
Televisión de paga	3 397,00	4 247,00	5 266,00
Radio	5 298,00	5 624,00	6 451,00
Revistas	1 873,00	1 911,00	2 006,00
Periódicos	4 481,00	4 930,00	4 831,00
Cine	494,00	1 049,00	1 039,00
Internet	3 392,00	4 624,00	6 397,00
Out of home	4 658,00	5 492,00	5 629,00
Otros	511,00	568,00	568,00

Fuente: Asociación de Agencias de Medios http://www.aamedios.com/docs/Valor_del_Mercado_de_Medios_2012.pdf

3. El uso de la publicidad oficial en las entidades federativas

En el nivel estatal, se presentan patrones similares a los descritos a nivel federal, incluso con mayor intensidad y frecuencia. Este fenómeno se puede explicar por una transición democrática más lenta en muchos estados, lo que permite la supervivencia de viejas prácticas como el uso de la publicidad oficial para el control de los medios de comunicación. Un ex-comisionado del IFE, Alfredo Figueroa, explicó en una reciente entrevista que a nivel federal el poder económico de las principales empresas de medios ha subordinado cada vez más al Gobierno a sus propios intereses. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos estatales mantienen todavía una relación tradicionalmente autoritaria con los medios de comunicación.

En los estados, los medios de comunicación con líneas editoriales críticas se enfrentan generalmente a innumerables presiones de las autoridades: auditorías fiscales, intimidación por parte de cuerpos policíacos, y declaraciones de funcionarios para desprestigiar al medio. Pero lo más común sigue siendo la amenaza de retener la publicidad oficial. Algunos medios de comunicación participan activamente en este juego y presionan a los gobiernos para asegurar contratos de publicidad ventajosos. Gracias a las entrevistas, las pruebas y los datos recopilados, en este capítulo se detallan diversos fenómenos que derivan del abuso de la publicidad oficial y la dinámica perversa entre el Estado y los medios

3.1. Opacidad, falta de regulación y gastos millonarios

Es muy difícil obtener datos fiables sobre el gasto del Estado en publicidad y hay una falta total de regulación. De acuerdo al informe "El costo de la legitimidad" presentado por Artículo 19 y Fundar en abril de 2013, más de la mitad de las entidades rechazaron las solicitudes de información o proporcionaron datos insuficientes sobre sus gastos en publicidad oficial. Estas fueron algunas de las razones que dieron las autoridades para no entregar la información, según se precisa en el informe:

a No tenían desglosado el gasto en publicidad oficial;

b La información oficial del gasto publicitario era confidencial;

c No especificaron qué agencia del gobierno era responsable del área, y

d Remitieron a vínculos de Internet que no funcionaban.[59]

También hay casos de gastos sustanciales e imprevistos fuera de los presupuestos oficiales. De acuerdo con cifras oficiales obtenidas por el informe, 27 entidades federativas gastaron 4,520 millones de pesos (341 millones de dólares) en 2011. En 2010 y 2011, casi las dos terceras partes de los estados sobrepasaron los montos aprobados por sus respectivos congresos en publicidad oficial. En 2011, en 24 estados, se gastó un 40% más (1,380 millones de pesos, 105 millones de dólares) de los gastos totales de publicidad oficial. Estas prácticas ponen de manifiesto la falta de planificación y seguimiento adecuados.

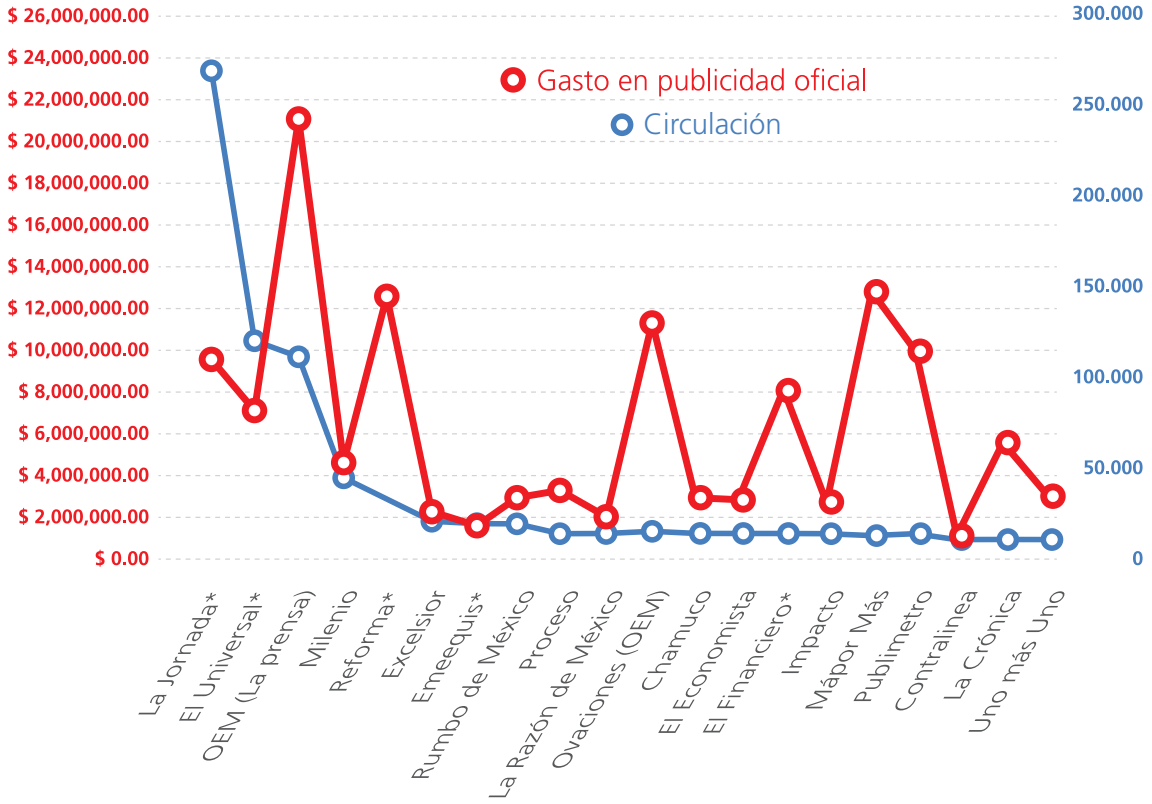
3.2 Asignación discrecional generalizada de la publicidad oficial

Por lo general, la negociación de la publicidad oficial se concentra en manos de un actor político que a menudo es el director de comunicación del Estado. En otros casos el propietario del medio realiza las negociaciones directamente con el Gobernador o con un Secretario.

Los criterios de asignación de la publicidad oficial son el "compadrazgo" y los "valores entendidos", comentó un académico especializado en medios de comunicación. "Sale caro hacer buen gobierno, sale más barato comprar a los medios". La relación entre los medios y el gobierno se establece sobre la base de una cobertura favorable y ventajosa recompensada por contratos de publicidad. A veces, el medio de vida de los periodistas se ve directamente afectado. Según Freedom House, en abril de 2011 un reportero y un editor fueron despedidos de sus puestos en el periódico *El Portal* de San Luis Potosí, a petición del gobierno del Estado. El gobierno exigió su destitución como condición para que el periódico recibiera publicidad oficial.[60]

El siguiente gráfico demuestra la ausencia de correlación entre la circulación de los periódicos y la publicidad oficial otorgada.

Gasto de publicidad oficial en la prensa escrita en 2011 en el Distrito Federal contra circulación (en pesos)



*En todos los casos, la circulación es en el Distrito Federal, excepto La Jornada, Reforma, Emeequis y El Financiero, que muestran cifras de circulación nacional.

Fuente: Fundar, 2011, con base en solicitud de información y el Padrón Nacional de Medios Escritos

La alternancia política no ha producido muchos cambios en las prácticas básicas. Los medios de comunicación favorecidos pueden cambiar de acuerdo al partido que esté en el poder, pero el sistema básico permanece. Los medios que apoyaron la administración saliente dejan de recibir publicidad oficial y nuevos aliados son recompensados con contratos nuevos o ampliados (véase el anexo 8). En Querétaro, con el cambio político se hizo presión directa a fin de despedir a editores o directores de medios que criticaron al Gobernador, pero de acuerdo con los entrevistados, no hubo cambios en los patrones de asignación de la publicidad. Los medios de comunicación adaptaron su línea editorial a la nueva administración. "Los medios no tienen un color político, se alinean con el nuevo gobernador", observó un académico de la Universidad Autónoma de Querétaro.

3.3 Pluralidad de medios artificial y simulada

Más medios no necesariamente implica más información. La proliferación de medios impresos, especialmente de revistas, así como sitios de noticias no refleja una pluralidad informativa. Incluso muchos "nuevos medios" no rompen con las viejas prácticas, y en algunos casos, se crean sólo para beneficiarse de la publicidad. Esta proliferación existe en la mayoría de los estados visitados por el proyecto Publicidad Oficial, y se ha ampliado con la aparición de Internet, ya que "es más fácil crear la ilusión con una página web", señaló un propietario de medios de comunicación. En Querétaro, ha habido una explosión de más de 40 semanarios en los últimos cinco años. Muchos semanarios usan el chantaje para sobrevivir. "Estos semanarios institucionalizan los comunicados de prensa. Los publican tal cual y luego van con el funcionario a exigir su pago", comenta el director de una revista. En 2010 en Sonora, durante una visita de investigación, los entrevistados comentaron que el gobierno del estado había otorgado publicidad a periodistas para que creasen sus propios sitios web, lo que había llevado a la proliferación de sitios web que apoyan al gobierno.

Pocas veces los medios de comunicación mexicanos actúan como contrapeso al poder del gobierno. Para obtener la publicidad oficial, dijeron varios periodistas entrevistados, muchos medios siguen "valores entendidos" o "no critican a las autoridades." Tener una cobertura informativa crítica puede causar dificultades financieras para los medios de comunicación, tal como es el caso de A.m, un periódico de León, Guanajuato. A pesar de tener uno de las mejores circulaciones en el estado, durante muchos años se ha negado a A.m. publicidad oficial debido a discrepancias con el gobernador del estado.[61] Estos "valores entendidos" a menudo llevan a la autocensura. Un director de comunicación de León dijo: "Los medios de comunicación llaman para preguntar si pueden publicar la información" y agregó: "A veces deciden no publicar información que podría ser incómoda para evitar problemas con el gobierno".

3.4 Promoción excesiva de los informes anuales de gobierno por parte de servidores públicos

Aunque el uso propagandístico de la publicidad oficial está constitucionalmente prohibido, éste sigue siendo generalizado. El artículo 228.5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales permite una excepción para los informes anuales de los funcionarios públicos. Como resultado de este vacío legal, dichos informes se han multiplicado desde 2008 con el fin de utilizar la publicidad para la auto-promoción. En febrero de 2012, el gobernador de Puebla gastó entre 42 millones y 56 millones de pesos (de 3,2 a 4,2 millones de dólares) en menos de un mes para anunciar su primer informe anual de gobierno. En diciembre de 2013, el gobierno del estado de Chiapas distribuyó carteles con la foto de su gobernador en el Distrito Federal, el Estado de México, Puebla, Tlaxcala y otros lugares en el centro del país, a pesar de la prohibición explícita de tales prácticas.

3.5 Dependencia de los medios y propaganda política

En varios estados, especialmente a nivel municipal, es común la venta de "cobertura informativa" y entrevistas en el marco de contratos anuales de publicidad gubernamental. Las instituciones gubernamentales tratan de asegurar una imagen positiva en los medios de comunicación mediante la compra de noticias que les sean ventajosas. Por tanto, la publicidad oficial se disfraza de noticia, una situación que muchos medios no sólo han aceptado, sino promovido. Entrevistas, infomerciales y cobertura informativa se consideran parte de la publicidad oficial, y podrían representar alrededor del 40% del monto total invertido.

Es muy difícil saber cuánto dinero reciben los medios de comunicación a través de la publicidad oficial y el porcentaje que esto representa en su ingreso total. Todos los entrevistados reconocieron que la mayoría de los medios de comunicación dependen de la publicidad oficial. En los medios locales, la publicidad oficial a menudo representa el 50% o más del presupuesto total. Muchos medios de comunicación inflan sus audiencias y su tiraje para atraer más publicidad a precios más altos.

Los columnistas y reporteros a veces usan sus posiciones para "chantajear" a las autoridades. Durante

Precios políticos y comerciales para la compra de espacios publicitarios (pesos)

	Precio político		Precio comercial	
Espacio	ByN	Color	ByN	Color
4.5 cm x 4.8 cm	297,00	564,30	220,00	418,00
14.4 cm x 15.2 cm	2 673,00	5 078,70	1 980,00	3 762,00
9.5 cm x 30.8 cm	3 564,00	6 771,60	2 640,00	5 016,00
24.34 x 15.2 cm	4 455,00	8 464,50	3 300,00	6 270,00
49 cm x 15.2 cm	8 910,00	16 929,00	6 600,00	12 540,00
24.3 cm x 30.8 cm	8 910,00	16 929,00	6 600,00	12 540,00
39.2 cm x 25.6 cm	11 880,00	22 572,00	8 800,00	16 720,00
49 cm x 30.8 cm	17 820,00	33 858,00	13 200,00	25 080,00
49 cm x 64.3 cm	38 610,00	73 359,00	28 600,00	54 340,00

Fuente: Un periódico de Querétaro proporcionó esta lista de precios a ARTICLE 19 y Fundar

las campañas electorales, es una práctica común que los medios de comunicación exijan dinero para cubrir noticias. "En las campañas electorales, los medios de comunicación se convierten en jugadores, apuestan a quién creen que va a ganar y por lo general apuestan a quién más recursos tiene", comentó un académico de Querétaro. Otro entrevistado reportó un contrato de tres millones de pesos para cubrir la campaña de un candidato a gobernador.

Existe una diferencia de precio entre la publicidad oficial y los anuncios comerciales. Muchos de los entrevistados confirmaron que esta es una práctica común en muchos medios de comunicación[62], y los gobiernos a menudo pagan el doble del precio comercial.

En Querétaro, los encuestados declararon que en la mayoría de casos los empresarios tienen lazos familiares con los políticos o intereses económicos que influyen en su comportamiento. En Sonora, en algunos pequeños medios se canceló la publicidad estatal y también se retiraron los anunciantes privados, debido a la estrecha relación entre las élites políticas y económicas. Sin embargo, existen excepciones: en León, el periódico *A.m.* sobrevivió gracias a la publicidad comercial y a la financiación de su propietario, mientras que se le negó publicidad estatal durante un período prolongado.

En Oaxaca, los medios de comunicación informaron que no hay anunciantes privados porque hay pocas empresas privadas. En Sonora, algunos de los entrevistados describieron la pasividad y la "comodidad" de los medios de comunicación, que están acostumbrados a vivir de la publicidad oficial y no buscan otros medios de financiamiento.

Diferencia entre los datos de cobertura de prensa oficial y la información obtenida durante las entrevistas en León (2010)

Periódicos	Circulación con base en el Padrón Nacional de Medios Impresos	Circulación con base en las entrevistas
El Correo	14,929 ejemplares diarios	-
El Heraldo	17,917 ejemplares diarios	9,000-10,000 ejemplares diarios
El Sol de León	León: 11,567 ejemplares diarios	Menos de 5,000 ejemplares diarios
El A.m. de León	Lunes a Sábado: 19,589 ejemplares diarios Domingo: 23,000 ejemplares diarios	13,000-18,000 ejemplares diarios
Milenio León	9,433 ejemplares diarios	4,200 ejemplares diarios

Fuente: Artículo 19 y Fundar 2010, con base en el Padrón Nacional de Medios Impresos y entrevistas

3.6 *"Chayote"*- comprando cobertura favorable

Los reporteros están mal pagados y se enfrentan a muchos obstáculos en su trabajo. Entre ellos se encuentran la falta de seguridad en el empleo, puestos competidos, violaciones de las disposiciones laborales, y una amplia gama de riesgos físicos que pueden culminar en asesinato. Los periodistas que están empezando sus carreras pueden esperar un sueldo de 3,000 a 4,000 pesos mensuales (de 226 a 300 dólares). En Oaxaca, los entrevistados declararon que a los periodistas se les paga de 30 a 40 pesos (de 2,5 a 3 dólares) por cada artículo publicado. A menudo, los periodistas deben encontrar un segundo empleo para sobrevivir o bien optan por soluciones menos legales y éticas, tales como las que se describen a continuación.

Desde la década de 1960, el nombre de la fruta chayote ha sido utilizado como un término coloquial para nombrar los sobornos aceptados por periodistas. Esta práctica sigue existiendo en todo México. Los periodistas a menudo viven en parte gracias a los contratos de publicidad. Un porcentaje del contrato (entre el 5 y el 10%) se asigna a los periodistas. Varios periodistas y funcionarios entrevistados confirmaron el proceso: los reporteros cubren un evento oficial, publican el artículo, y luego buscan al funcionario para recibir el pago por su cobertura.

Hay otros tipos de "ayuda estatal" para los periodistas. Algunos reciben un nombramiento oficial como asesores del gobierno "para justificar los pagos mensuales que se les han realizado", explicó un editor de prensa escrita, o por medio de otras prácticas informales como regalos. En Querétaro, los periodistas celebran el día de la libertad de expresión con el gobernador del estado. Durante la ceremonia se rifan refrigeradores, televisores, e incluso casas, informaron los entrevistados.

EL FINAL DEL *"CHAYOTE"* EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

Los entrevistados señalaron que el "chayote" desapareció en Guanajuato en 1991 cuando por primera vez hubo alternancia política en el estado. El PRI, que gobernó durante mucho tiempo, fue derrotado y un gobernador del Partido de Acción Nacional [PAN] fue elegido. "Al llegar al poder, el gobernador quiso romper con las viejas prácticas. Se publicó la lista de los periodistas que recibían chayotes. "Se terminó con esta práctica en Guanajuato mientras que todavía persiste en otros estados", dijo un director editorial. La alternancia política no fue la única causa de la desaparición del chayote en Guanajuato. Un director editorial reconoció el significativo papel del periódico A.m., que empujó un código de ética entre sus periodistas prohibiendo aceptar regalos y dinero. Otros medios de comunicación siguieron este ejemplo.

Conclusión

La sociedad civil demanda una urgente y necesaria reforma para que se transparente y regule la publicidad oficial en México. Esta necesidad es reconocida por los poderes legislativo y ejecutivo. Hay lagunas regulatorias y vacíos legales que siguen permitiendo a los gobiernos de todos los niveles influir fuertemente en la línea editorial de los medios de comunicación a través de la asignación de la publicidad gubernamental.

La regulación debe ser un paso importante para la transformación de las relaciones entre los medios y el gobierno. Sin embargo, a pesar de repetidas promesas, iniciativas y compromisos explícitos por líderes de México, no hay progreso en la regulación de la publicidad oficial, ni cambios sustanciales en la política pública. La creación de estas regulaciones es una promesa presidencial y un consenso político que no han sido cumplidos.

Este informe demuestra la censura indirecta y la influencia corrupta que ejerce sin restricciones la publicidad oficial sobre los medios de comunicación en México. Estas prácticas afectan negativamente la calidad de los medios de comunicación, limitan la libertad de expresión, violan el derecho a la información pública, y sofocan el debate público que es esencial para la democracia.

En México, los gobiernos y algunos medios de comunicación siguen conservando este *status quo* que sirve a sus intereses económicos y políticos. Los líderes políticos del país y ciertos propietarios de medios deben hacerse responsables de tales abusos. Hasta que se cambien estas prácticas, muchos medios de comunicación mexicanos seguirán siendo instrumento de los políticos y de sus intereses en lugar de ser un contrapeso al poder y una plataforma para el debate democrático.

Anexo 1. Entrevistas (2010-2013)

Entre los entrevistados se encuentran:

- 42 periodistas, presentadores, corresponsales, redactores de noticias, directores editoriales, directores ejecutivos de medios de comunicación y dueños de medios de comunicación,
- 12 funcionarios de alto nivel, entre ellos subsecretarios, directores de comunicación, y comisionados de transparencia y órganos de supervisión electoral.
- Cuatro académicos.
- Tres representantes de organizaciones no gubernamentales.
- Dos congresistas
- Cuatro sindicalistas y miembros de asociaciones de periodistas.

PUESTO	INSTITUCION	FECHA	LUGAR
Ex-director de comunicación	Gobierno Federal	2010	Ciudad de México
Ex-comisionado del IFE	Instituto Federal Electoral	2014	Ciudad de México
Académico, antiguo funcionario de alto perfil	EGAP	2010	Ciudad de México
Periodista y especialista en medios	Proceso (un semanario)	2010	Ciudad de México
Académico, especialista en medios	UNAM	2010	Ciudad de México
Periodista y consultor	Instituto Federal Electoral (IFE)	2010	Ciudad de México
Director de comunicación	Government of Mexico City	2010	Mexico City
	Gobierno de la Ciudad de México	2010	Ciudad de México
Asistente del Gerente comercial	Proceso	2010	Ciudad de México
Subsecretario	Gobierno Federal	2010	Ciudad de México
Director	Emeequis (un semanario)	2010	Ciudad de México
Director	Proceso	2013	Ciudad de México
Director	Revista Forum	2010	Ciudad de México
Director de noticias	Telemax	Junio 2010	Viaje de campo a Sonora
Director	Diario de Sonora	Junio 2010	Viaje de campo a Sonora
Director	El Imparcial	Junio 2010	Viaje de campo a Sonora
Director	Dossier Político	Junio 2010	Viaje de campo a Sonora
Director comercial	Expreso	Junio 2010	Viaje de campo a Sonora
Legislador local (PRI) y propietario de medios	Tribuna	Junio 2010	Viaje de campo a Sonora
Director	Mujer y Poder	Junio 2010	Viaje de campo a Sonora
Presentador de noticias para Azteca TV	TV Azteca	Junio 2010	Viaje de campo a Sonora
Periodista y presentador de noticias	Televisa , El imparcial y Radio SA	Junio 2010	Viaje de campo a Sonora
Secretario de comunicación	Gobierno del Estado de Sonora	Junio 2010	Viaje de campo a Sonora
Director	Radio Capital	Junio 2010	Viaje de campo a Sonora
Director	Infogénero (Web)	Junio 2010	Viaje de campo a Sonora
Coordinador de comunicación	Gobierno del Estado de Chihuahua	2010	Viaje de campo a Chihuahua
Director de información	Oficina de comunicación, Gobierno del Estado de Chihuahua	2010	Viaje de campo a Chihuahua
Jefe de redacción	El Diario	2010	Viaje de campo a Chihuahua
Presidente	Comunicadores y Periodistas Asociados de México (COMUMEXAC)	2010	Viaje de campo al Estado de México

Director	Unión de Periodistas y Editores del Estado de México	2010	Viaje de campo al Estado de México
Editor	La Causa	2010	Viaje de campo al Estado de México
Periodista freelance		2010	Viaje de campo al Estado de México
Editor	La Tribuna	2010	Viaje de campo al Estado de México
Editor	Agenda Informativa	2010	Viaje de campo al Estado de México
Miembro	Unión de Periodistas Regionales del Estado de México	2010	Viaje de campo al Estado de México
Editor	Periódico El Valle	2010	Viaje de campo al Estado de México
	Revista Municipium	2010	Viaje de campo al Estado de México
Director editorial	Milenio	Sept. 2010	Viaje de campo a Guanajuato
Director	Radio Poderosa	Sept. 2010	Viaje de campo a Guanajuato
Director editorial	Heraldo del Bajio	Sept. 2010	Viaje de campo a Guanajuato
Antiguo comisionado	Instituto Estatal de Transparencia	Sept. 2010	Viaje de campo a Guanajuato
Director	El Sol de León	Sept. 2010	Viaje de campo a Guanajuato
Director editorial	A.M.	Sept. 2010	Viaje de campo a Guanajuato
Director	A.M.	Sept. 2010	Viaje de campo a Guanajuato
Comisionado	Instituto Estatal de Transparencia	Julio 2012	Viaje de campo a Oaxaca
Director	ADiario	Julio 2012	Viaje de campo a Oaxaca
Director de noticias	Radio Oro	Julio 2012	Viaje de campo a Oaxaca
Corresponsal	Proceso	Julio 2012	Viaje de campo a Oaxaca
Director de noticias y presentador	TV Azteca (Local)	Julio 2012	Viaje de campo a Oaxaca
Director de Transparencia	Gobierno de Oaxaca	Julio 2012	Viaje de campo a Oaxaca
Antiguo legislador	Congreso local	Julio 2012	Viaje de campo a Oaxaca
Director de noticias	RPO	Julio 2012	Viaje de campo a Oaxaca
Director legal	Radio Nnandia (Community radio)	July 2012	Oaxaca Field trip
	AMEDI (ONG local sobre el derecho a saber)	Julio 2012	Viaje de campo a Oaxaca
Director	Radio Nnandia (Radio comunitaria)	Julio 2012	Viaje de campo a Oaxaca
Académico	Colegio Oaxaqueño de Comunicación A.C.	Julio 2012	Viaje de campo a Oaxaca
Director	Despertar	Julio 2012	Viaje de campo a Oaxaca
Director	Noticias Voz e imagen (TV)	Julio 2012	Viaje de campo a Oaxaca
Secretario de Comunicación	Gobierno del Estado de Oaxaca	Julio 2012	Viaje de campo a Oaxaca
Director editorial	Plaza de Armas	Sept. 2012	Viaje de campo a Querétaro
Sindicalista	Radio y TV Unión	Sept. 2012	Viaje de campo a Querétaro
Periodista	Plaza de Armas, El Universal y la Jornada	Sept. 2012	Viaje de campo a Querétaro
Director	Mensajero de la Sierra Gorda	Sept. 2012	Viaje de campo a Querétaro
Director editorial	El Universal	Sept. 2012	Viaje de campo a Querétaro
Académico y especialista en medios	Universidad de Querétaro	Sept. 2012	Viaje de campo a Querétaro
Investigador	Locallis (ONG local)	Sept. 2012	Viaje de campo a Querétaro
Periodista	Local NGO (Amedi)	Mayo 2012	Puebla Field trip
	Ladobe (Internet)	Mayo 2012	Viaje de campo a Puebla
Periodista	La Jornada de Oriente	Mayo 2012	Viaje de campo a Puebla
Académico	AMEDI (ONG local)	Mayo 2012	Viaje de campo a Puebla

Anexo 2. Consumo de medios en México 2000 vs. 2011

(Porcentaje de respuestas positivas)

	2000		2011		
	Consume	No consume	**Consume**	No consume	
Revistas	**43.00%**	57.00%	**27.00%**	73.00%	**-16%**
Televisión abierta	**98.70%**	01.30%	**97.00%**	03.00%	**-1.7%**
Radio	**82.40%**	17.60%	**81.00%**	19.00%	**-1.4%**
Internet	**15.20%**	84.80%	**30.40%**	69.60%	**15.2%**
Televisión de paga	**13.50%**	86.50%	**40.50%**	59.50%	**27%**
Prensa escrita	**37.90%**	62.10%	**27.00%**	73.00%	**-10.9%**
Internet móvil			**07.30%**	92.70%	

Fuente: SWS Consultores "La Publicidad en México en un Contexto Global 2012" disponible en: http://www.slideshare.net/swstrategists/sws-publicidad. Traducción de Artículo 19.

Anexo 3. Marco legal de la publicidad gubernamental

Artículo	Ley	Disposición de derecho
Articulo 1	Constitución de los Estados Unidos Mexicanos	Obliga a las autoridades a promover y garantizar los derechos humanos de acuerdo a la Constitución y a Tratados Internacionales de derechos humanos
Articulo 6	Constitución de los Estados Unidos Mexicanos	Reconoce el derecho a la información como un derecho humano y establece las bases para la asignación de concesiones de frecuencias de radio y televisión (telecomunicaciones)
Articulo 7	Constitución de los Estados Unidos Mexicanos	Reconoce la libertad de prensa como un derecho humano y prohíbe la utilización de medios indirectos para obstruir el flujo de información.
Articulo 41	Constitución de los Estados Unidos Mexicanos	Da autoridad al Instituto Federal Electoral para controlar el tiempo oficial en la televisión y la radio.
Articulo 134	Constitución de los Estados Unidos Mexicanos	Prohíbe el uso de la publicidad oficial como propaganda y obliga al gobierno a gastar los recursos públicos de manera transparente, económica y honesta.
Articulo 228.5	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	Establece que la publicación del informe anual de trabajo no se considere como propaganda bajo los términos del artículo 134 de la Constitución.
Articulo 347.1	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	Prohíbe el uso de la publicidad oficial durante las campañas electorales.
	Ley de Presupuesto de gastos	Limita la asignación de los recursos en materia de publicidad oficial a un porcentaje fijo y establece la obligación de utilizar todo el tiempo oficial (tiempo libre en la radio y la televisión) disponible antes de la compra de publicidad.
	Ley de contratación pública y concesiones	Regula la asignación de los servicios públicos en la compra de bienes o servicios por parte del sector privado.
Articulo 7	Ley de contratación pública y concesiones	Obliga a las autoridades a publicar, de forma proactiva, toda la información relacionada con la asignación del presupuesto, incluyendo a los beneficiarios de este gasto.
	Lineamientos Generales de la Administración Pública Federal para la asignación de recursos en campañas de comunicación social.	Establece los criterios para la asignación de los recursos públicos en materia de publicidad oficial y las normas para planificar estos gastos de la administración pública federal (Presidencia y Secretarías)

Anexo 4. Proyectos de ley sobre la publicidad oficial (2002-2012)

Fecha	Congresista patrocinador	Partido	Proyecto de ley
19-mar-02	Dip. Lorena Beauregard	PRI	Ley Federal para la Regulación y Control de la Publicidad Gubernamental en materia de Prensa, Radio y Televisión
02-dic-03	Dip. Cristina Portillo Ayala	PRD	Ley Federal de Equidad y Transparencia para la Publicidad Institucional
08-dic-05	Sen. Dulce María Sauri	PRI	Ley Federal de Comunicación Gubernamental a la Ciudadanía
14-may-07	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-jul-07	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-oct-07	Sen. Carlos Sotelo	PRD	Iniciativa de ley que Regula la Publicidad del Estado
01-dic-09	Dip. Jaime Cárdenas	PT	Iniciativa de ley en materia de publicidad de Estado
22-feb-11	Dip. César Augusto Santiago	PRI	Ley Federal de Propaganda Institucional
29-mar-11	Sen. Pablo Gómez Álvarez	PRD	Ley General de Propaganda Gubernamental
26-abr-11	Dip. Javier Corral Jurado	PAN	Ley Federal de Comunicación Gubernamental
26-abr-11	Sen. Emma Larios Gaxiola	PAN	Ley Federal de Publicidad Oficial
04-sep-12	Sen. Javier Corral	PAN	Ley General de Propaganda Gubernamental
13-nov-12	Se. Armando Ríos Pitter	PRD	Ley General de Propaganda Gubernamental

Anexo 5. Página del Informe comparativo publicitario 1994-2010 de *Proceso*

REVISTA	*PROCESO*	*MILENIO*	*VERTIGO*	*EMEEQUIS*
03/01/2010	0	0	0	0
10/01/2010	0	0	2	0
17/01/2010	0	0	3	0
24/01/2010	0	0	3	1
30/01/2010	0	0	1	1
07/02/2010	0	0	1	0
14/02/2010	0	0	1	0
21/02/2010	0	0	1	0
28/02/2010	0	0	0	0
07/03/2010	0	0	0	0
14/03/2010	0	1	1	0
21/03/2010	0	0	1	0
28/03/2010	0	2	2	0
04/04/2010	0	2	2	0
11/04/2010	0	0	1	0
18/04/2010	0	0	2	0
25/04/2010	0	0	1	1
TOTAL	**0**	**5**	**22**	**3**

Anexo 6 Gasto de comunicación social y publicidad oficial de la Administración Pública Federal (miles de pesos)

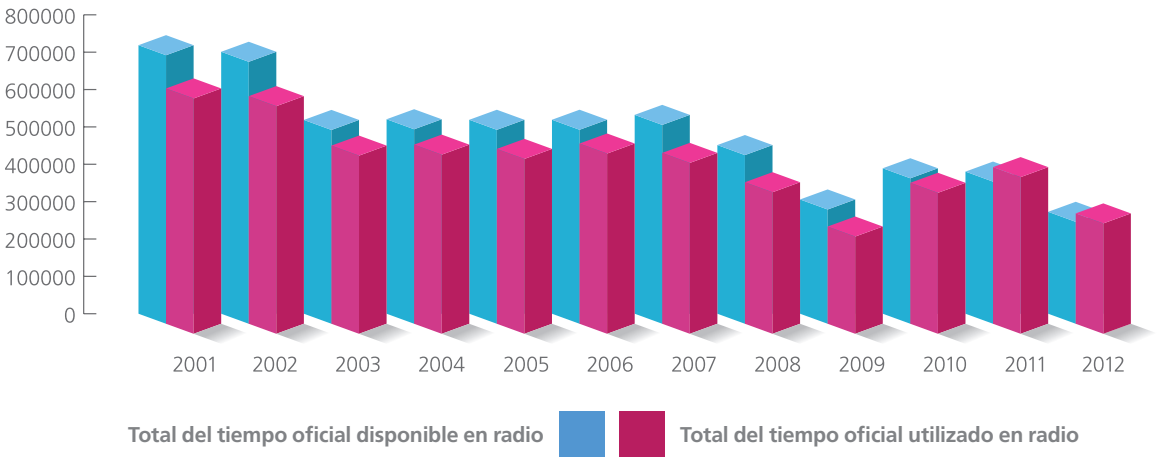
Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
GOBIERNO FEDERAL												
Presidencia	71 375,3	26 434,8	25 723,0	33 360,4	35 236,7	33 215,0	33 061,9	30 172,3	32 721,1	38 662,0	37 105,8	26 222,3
Gobernación	89 155,9	34 372,1	31 797,6	23 212,7	2 670,7	18 680,2	15 959,1	19 980,0	45 162,9	29 544,1	73 587,1	86 641,5
Relaciones Exteriores	30 535,2	4 188,1	2 512,7	7 480,2	3 129,5	5 309,0	4 519,6	6 360,0	5 438,2	26 163,3	5 646,2	6 562,8
Hacienda y Crédito Público	23 919,2	32 565,4	53 948,3	149 280,1	243 849,5	270 661,2	151 442,7	370 996,8	298 043,0	169 171,4	184 049,8	183 557,6
Defensa Nacional	106,9	530,1	559,2	405,5	266,3	108,0	111,2	47 052,2	3 138,3	14 688,3	90 571,7	92 335,8
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	12 696,5	14 879,4	23 822,1	9 278,5	5 076,8	6 020,9	7 462,9	7 396,3	121 484,1	86 889,4	101 193,7	103 266,7
Comunicaciones y Transportes	16 785,9	10 038,6	23 155,9	29 415,0	8 334,8	15 465,4	13 876,8	11 342,9	32 646,1	308 551,9	125 055,9	85 615,6
Economía	14 165,3	24 744,0	27 467,8	30 327,4	27 201,4	28 875,6	14 386,4	23 208,7	15 581,7	15 238,7	15 840,4	20 852,8
Educación Pública	69 026,8	30 417,7	26 084,8	23 937,0	33 530,3	33 289,9	31 753,5	130 656,2	73 599,0	114 371,8	105 692,8	154 751,1
Salud	34 787,9	36 343,4	35 711,3	16 534,4	9 892,2	9 154,9	83 896,3	82 582,0	486 318,1	659 308,1	1 509 696,1	2 124 366,3
Marina	473,6	191,8	172,6	700,0	630,0	630,0	700,0	1 399,4	2 800,0	717,5	69 999,9	70 000,0
Trabajo y Previsión Social	10 453,5	9 182,9	10 575,0	13 069,5	3 928,6	10 846,3	55,2	25 767,8	24 346,4	23 541,8	21 893,9	22 500,0
Reforma Agraria	2 127,7	1 119,0	1 329,2	7 413,4	7 684,7	8 994,5	8 994,8	8 176,4	6 134,0	8 445,5	8 036,4	5 606,0
Medio Ambiente y Recursos Naturales	5 664,3	3 994,7	2 547,7	2 302,4	2 070,0	1 770,8	1 532,7	1 690,5	2 893,5	1 347,4	1 654,4	22 995,4
Procuraduría General de la República	6 788,8	6 080,8	13 101,5	14 952,1	11 372,3	12 847,8	3 812,0	81 000,0	148 676,5	29 567,9	86 191,9	111 018,2
Energía	4 421,6	2 305,0	2 208,2	1 581,2	2 723,7	2 208,0	11 660,7	2 540,7	3 049,7	2 465,5	2 497,7	2 505,3
Desarrollo Social	7 159,1	12 294,7	5 801,1	5 010,7	8 012,1	7 477,6	9 651,9	9 668,7	14 615,4	25 964,3	20 056,7	63 035,0
Turismo	6 306,1	9 105,9	4 817,0	9 344,1	9 169,8	8 449,3	8 992,7	8 389,4	7 595,1	7 578,2	9 136,3	10 547,0
Función Pública	3 064,7	4 250,3	7 487,1	5 100,8	8 903,2	10 171,5	7 510,8	9 427,1	22 764,6	19 315,7	14 601,8	11 360,3
Tribunales Agrarios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguridad Pública	0,0	34 501,2	43 930,1	44 845,1	37 224,8	46 139,6	49 385,1	30 588,0	44 884,3	98 610,8	85 809,1	55 959,0
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	13 133,6	20 640,9	13 194,9	9 706,5	8 228,4	9 394,9	10 786,8	10 607,8	10 840,3	12 343,9	5 276,9	8 059,2
No Sectorizadas	2 158,4	3 569,4	6 083,9	3 640,0	0,0	9 367,5	19 499,1	17 760,2	11 580,1	8 445,1	1 165,7	9 916,2

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ENTIDADES DE CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO												
IMSS	152 466,1	200 312,2	500 910,4	357 584,9	463 329,0	432 327,7	274 294,0	298 182,2	364 146,4	447 527,1	542 819,2	623 157,9
PEMEX	158 271,1	200 842,3	183 782,0	193 441,4	226 231,2	228 344,9	214 405,1	407 143,7	235 909,4	251 835,9	253 594,7	347 147,7
CFE	61 632,6	107 160,3	104 131,4	93 919,8	92 489,3	108 952,4	120 617,1	112 062,5	235 318,8	243 415,8	257 612,9	379 406,1
LFC	14 914,5	15 070,6	38 081,8	36 480,0	43 432,5	38 067,1	36 181,2	31 049,8	2 225,3	0,0	0,0	0,0
ISSSTE	21 173,7	19 678,6	24 781,6	25 829,1	15 907,6	20 219,8	255 963,5	294 280,4	28 406,5	29 858,9	44 197,0	42 351,7
ENTIDADES DE CONTROL PRESUPUESTARIO INDIRECTO												
Gobernación	22 258,0	25 086,7	11 905,4	11 019,5	49 055,1	29 940,1	26 247,4	198 114,5	207 242,9	266 529,6	182 730,5	384 113,4
Hacienda y Crédito Público	715 355,2	745 650,0	837 537,0	687 148,6	819 377,4	740 133,3	985 023,7	1 063 636,6	1 091 572,4	1 110 182,6	1 311 782,0	1 104 399,4
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	4 294,8	5 815,7	1 561,6	1 497,8	3 857,3	6 377,7	7 194,6	19 750,2	29 372,3	31 439,7	8 055,0	12 942,5
Comunicaciones y Transportes	19 416,5	25 957,8	40 755,8	38 192,0	32 443,8	39 146,4	48 693,5	83 686,2	69 656,1	67 285,7	61 616,6	86 789,6
Economía	13 814,3	14 985,1	8 197,6	9 225,2	8 153,6	34 303,1	26 515,6	33 288,8	85 486,1	56 487,8	44 673,4	69 899,5
Educación Pública	280 987,5	224 748,9	151 102,1	123 292,7	105 448,8	123 749,6	140 375,2	168 843,0	197 691,0	176 260,2	246 806,4	234 759,1
Salud	3 266,8	9 449,7	4 731,6	3 789,0	4 572,1	39 647,5	78 199,4	244 609,4	459 652,0	450 962,5	663 020,5	420 313,1
Trabajo y Previsión Social	641,6	4 013,1	5 280,8	10 399,4	11 033,6	14 574,4	18 162,3	29 652,6	18 440,8	39 142,1	48 521,3	38 470,1
Reforma Agraria	4 006,1	2 252,8	2 537,1	2 475,9	2 637,8	3 787,6	1 242,7	1 152,4	1 240,0	1 200,0	1 450,1	1 439,4
Medio Ambiente y Recursos Naturales	16 928,4	36 095,1	23 705,1	26 670,5	51 118,6	64 048,0	61 896,3	57 144,0	81 152,2	90 973,8	39 785,6	134 071,1
Procuraduría General de la República	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Energía	0,0	4 916,6	473,8	473,8	264,5	243,0	182,5	230,0	214,0	276,8	0,0	269,3
Desarrollo Social	2 868,3	10 725,0	23 585,5	21 881,2	21 182,3	21 884,4	26 908,7	38 027,8	45 954,9	52 773,9	36 127,0	232 089,1
Turismo	17 960,4	13 072,8	763 743,9	613 839,1	862 699,8	840 732,2	1 288 182,2	1 455 858,6	1 986 709,3	1 349 860,7	1 483 715,3	1 040 218,4

Fuente: Índice estadístico del primer informe anual del Presidente Enrique Peña Nieto

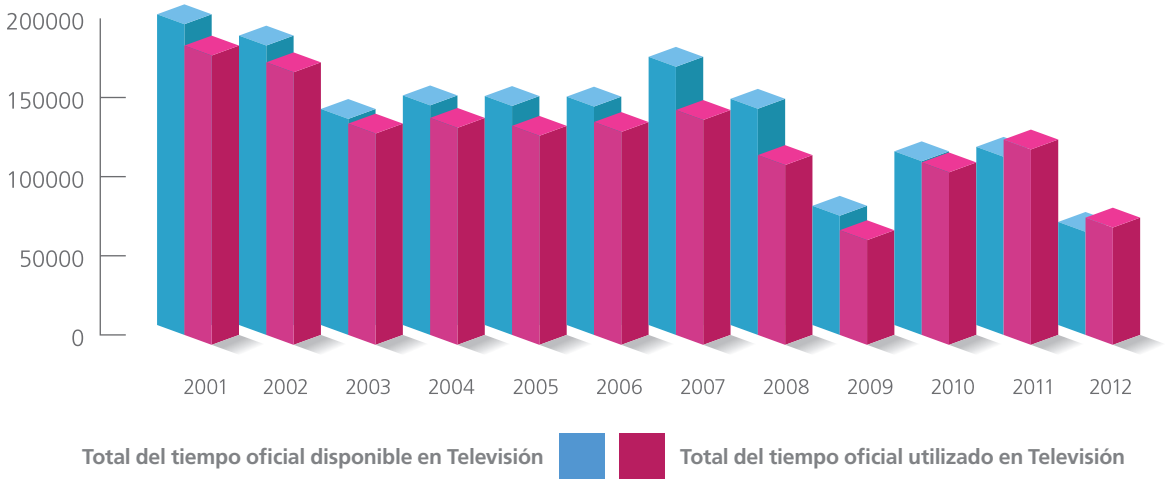
Anexo 7. Informe sobre el uso de "tiempos oficiales" en radio y televisión

Uso de "tiempos oficiales" en Radio por el Gobierno Federal (horas)



Fuente: Índice estadístico del primer informe anual del Presidente Enrique Peña Nieto

Uso de "tiempos oficiales" en Televisión por el Gobierno Federal (horas)



Fuente: Índice estadístico del primer informe anual del Presidente Enrique Peña Nieto

Anexo 8. Alternancia política en el estado de Puebla en 2010 y su impacto en la asignación de publicidad oficial:

Evolución de la distribución de la publicidad política en tres periódicos de Puebla, antes y después de las elecciones de 2010 (pesos)

Medio	2008	2009	2010 (elección)	2011 (Primer año de alternancia política)
Síntesis	4,500.00	0	1,543,913.03	10,091,400.00
El Heraldo de Puebla	12,233,126.30	11,110,151.04	10,672,000.00	0
Status	4,427,500.00	3,450,000.00	3,045,000.00	16,008.00

Fuente: Fundar, con base en cifras oficiales publicadas en mayo de 2012 por el Gobierno de Puebla

Notas finales

1 Las actividades de investigación del proyecto Publicidad Oficial incluyeron la creación de una base de datos que contiene información sobre la publicidad gubernamental. Estos datos se han obtenido mediante solicitudes de información y análisis del presupuesto a nivel federal y local (www.publicidadoficial.com). El proyecto también reportó el primer análisis sobre la publicidad oficial a nivel local. Véase ARTICLE 19 y Fundar, El Costo De La Legitimidad: El uso de la Publicidad oficial en las entidades federativas, 2013. Disponible en: publicidadoficial.com.mx/v2/pdf/DocPO.2011pdf.pdf.

2 La mayoría de los encuestados solicitó confidencialidad para poder hablar libremente sobre la polémica asignación de la publicidad oficial, que tiene un impacto político y financiero grave e implica prácticas posiblemente corruptas. El equipo de investigación acordó que ofrecer un anonimato amplio a las fuentes era necesario para construir la confianza necesaria para obtener la información pertinente y que era razonable hacerlo teniendo en cuenta los intereses poderosos que intervienen en un mercado multimillonario.

3 Según cifras oficiales, de 2007 a 2012, el gobierno federal gastó 39,040,580,390 pesos ($ 3,123,246,431) en publicidad. Tan sólo en 2011, veintisiete estados mexicanos gastaron 4,518 millones de pesos ($ 361.440.000) en publicidad oficial.

4 Todas las cantidades en dólares se basan en el tipo de cambio del 28 de febrero de 2014

5 Cálculo basado en información de 2011

6 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Principios sobre la regulación de la publicidad oficial y la libertad de expresión, 2012. Disponible en: www.oas.org/en/iachr/expression/docs/publications/ADVERTISING%20PRINCIPLES%202012%2005%2007%20reduce.pdf

7 Estas reformas incluyen la creación de un nuevo organismo regulador autónomo con la facultad de revocar las licencias de explotación de prácticas monopolísticas y de prohibir que las compañías controlen más del 50 por ciento del mercado.

8 Global Reporting Initiative (GRI), Suplemento de Lineamientos de Sostenibilidad de Información del Sector de Medios, mayo de 2012. Disponible en: www.globalreporting.org/resourcelibrary/MSS-Complete.pdf

9 Rafael Rodriguez Castañeda, *Prensa vendida: los periodistas y los presidentes: 40 años de relaciones,* 1993, editorial Grijalbo.

10 De 2010 a 2013, Fundar y Artículo 19 analizaron los gastos oficiales del presupuesto de publicidad

a nivel federal y estatal, y documentaron las prácticas de las partes interesadas sobre ese tema. Los resultados de la investigación están disponibles en: www.publicidadoficial.com.mx/

11 El artículo 134.8 dice: "La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres ordenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. (Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la el 13 de noviembre de 2007)."

12 Gómez, R., Sosa, G., Téllez, P., and Bravo, J., *Mapping digital media in México*, 2011, Open Society Foundation, p.15. Disponible en: http://www.opensocietyfoundations.org/reports/mapping-digital-media-mexico

13 De acuerdo con la Asociación de Agencias de Medios, el mercado total de publicidad en México en 2012 fue de 65 mil millones de pesos, (4,9 mil millones de dólares), teniendo en cuenta los tres sectores más importantes: gobierno, clientes directos y agencias de medios. De este mercado, el 61 por ciento se destinó a la televisión (53% a la televisión abierta y 8% a la televisión de paga). Asociación de agencias de medios, *Valor del mercado de Medios* 2012, disponible en: www.aamedios.com/docs/Valor_del_Mercado_de_Medios_2012.pdf

14 Gómez, R., Sosa, G., Téllez, P., and Bravo, J., *Mapping digital media in México,* 2011, Open Society Foundation. Disponible en: www.opensocietyfoundations.org/reports/mapping-digital-media-mexico

15 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo Nacional, 2010. Disponible en: www.inegi.org.mx

16 Consejo Latinoamericano de Publicidad en Multicanales (LAMAC), disponible en: www.lamac.org/america-latina-ingles/

17 OCDE. Revista sobre políticas de telecomunicaciones y regulación en México 2012, OECD Publishing. Disponible en: dx.doi.org/10.1787/9789264060111-en

18 La hora se elevó de 202 minutos por persona en 2008 a 219 minutos en 2009.

19 Radio Comunicación Estratégica, 2010. Disponible en: rceguia.com

20 Hay 1404, de acuerdo con radiotvmexico.net

21 Padrón nacional de medios impresos. Disponible en: pnmi.segob.gob.mx/

22 Gómez, op. cit.

23 Freedom House, *La libertad de la red.* Disponible en: www.freedomhouse.org/report/freedom-net/2013/mexico

24 Gómez, op. cit.

25 Asociación Mundial de Periódicos y Editores de Noticias, "Una amenaza de muerte a la libertad: Informe sobre la violencia contra la prensa en México, 2012". Disponible en: www.wan-ifra.org/articles/2012/09/04/violence-destroying-press-freedom-in-mexico-a-wan-ifra-report

26 Artículo 19. Disponible en: articulo19.org/a19-media/publicaciones/ y www.wan-ifra.org/articles/2012/09/04/violence-destroying-press-freedom-in-mexico-a-wan-ifra-report

27 La reforma está disponible en: dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013

28 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 6, apartados parte B II, III y IV.

29 COFETEL desapareció cuando fue sustituido por IFETEL, un órgano de supervisión independiente, responsable de la adjudicación de las concesiones comerciales, públicos, privados y sociales a diferentes proveedores.

30 Diego de la Mora, Abuso de la publicidad oficial, 1 de Enero, 2009. Disponible en: www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=3904

31 El articulo 41 dice: "Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusion de la respectiva jornada comicial, debera suspenderse la difusion en los medios de comunicacion social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, organos de gobierno del distrito federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. las unicas excepciones a lo anterior seran las campañas de informacion de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la proteccion civil en casos de emergencia."

32 Lineamientos Generales 2014. Disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328423&fecha=30/12/2013

33 Ernesto Villanueva, Publicidad Oficial, transparencia y equidad, 2010.

34 Por ejemplo, los Lineamientos generales en materia de Comunicación Social para el Poder Ejecutivo del Distrito Federal establecen que: "El contraer servicios de información, difusión y publicidad con los medios de comunicación privados u oficiales, se hará junto conforme a tarifas comerciales debidamente acreditadas, a la penetración, a la audiencia y a la lectura garantizada por las instituciones oficiales y profesionales que las estudian, así como la cobertura ideal para cada campaña."

35 "Moreno Valle gastó 56 mdp para promocionar su primer informe," *Animal Político*, Julio 2012. Disponible en: www.animalpolitico.com/2012/07/moreo-valle-gasto-56-millones-para-promocionar-su-primer-informe/#axzz2qmPpmKqJ

36 "El Gobernador de Chiapas se autopromueve en el DF y en estados del centro del país, aunque la Ley lo prohíbe," *Sin Embargo*, 17 de Diciembre 2013. Disponible en: www.sinembargo.mx/17-12-2013/848459

37 Álvaro Delgado, "Velasco reconoció que gastó 130 millones de pesos en publicidad," *Proceso,* 8 de Enero, 2014. Disponible en: www.proceso.com.mx/?p=361845

38 Enrique Peña Nieto, "El comienzo del cambio," *Reforma*, 16 de Julio, 2012.

39 Disponible en: pactopormexico.org/acuerdos/

40 Oficina del Relator Especial, Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010, marzo de 2011, página 97. Disponible en: www.oas.org/en/iachr/expression/reports/country.asp

41 Ibid., pp. 75–78.

42 E. Eduardo Castillo y Michael Weissenstein, "Fight over Mexican telecom frequencies turns ugly," Associated Press, 22 de Agosto, 2012. Disponible en: finance.yahoo.com/news/fight-over-mexican-telecom-frequencies-turns-ugly-205912334--finance.html

43 Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

44 Artículo Quinto Transitorio de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

45 Para la explicación de tiempos gratuitos, véase el capítulo 2.5.1.

46 Oficina del Relator Especial. Op. cit., página 71. "En 2006, se adoptaron una serie de reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley de Radio y Televisión. Más tarde, en junio de 2007, la Suprema Corte declaró inconstitucionales varias de estas enmiendas. Por ejemplo, la Corte invalidó la renovación automática de concesiones de radio y televisión sin un proceso de licitación establecido en el artículo 16 de la Ley Federal de Telecomunicaciones. La Suprema Corte consideró que el otorgamiento directo de concesiones 'fomenta situaciones de concentración con respecto a las concesiones de radiodifusión, en lugar de la libre y sana competencia que permite el acceso equitativo a los medios de comunicación para todos aquellos interesados en el uso de ancho de banda en el espectro de emisión." La Suprema Corte también anuló el artículo 17-G de la Ley Federal de Radio y Televisión, que establece el otorgamiento de concesiones por subasta pública, porque "todo lo que favorece a los intereses económicos en el otorgamiento de concesiones de frecuencias para la prestación de servicios de radiodifusión favorece el monopolio de grupos de medios de comunicación de masas económicamente poderosos, impidiendo así la participación plural y el ingreso de nuevos agentes o entidades al sector '. Por último, entre muchos otros aspectos, la decisión de la Suprema Corte declaró inconstitucionales varias de las facultades discrecionales relacionadas con la concesión de permisos que el artículo 20 de la Ley Federal de Radio y Televisión atribuye a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ya que estos colocan 'los solicitantes de permisos en un grave estado de inseguridad jurídica.

47 Francisco Reséndiz, "Si la televisión hiciera presidentes, usted lo sería: Peña a AMLO," *El Universal,* 6 de mayo, 2012. Disponible en: www.eluniversal.com.mx/notas/845692.html

48 Redacción, "Policía Federal "castiga" a medios de "línea dura": Diario de Júarez denuncia que lo excluye de publicidad official," *Sin Embargo*, 29 de Febrero, 2012. Disponible en: www.sinembargo.mx/29-02-2012/166647

49 La CNDH tiene poderes limitados como lo describe el informe de 2008 de Human Rights Watch: *Mexico's National Human Rights Commission: A Critical Assessment:* "El modus operandi de la CNDH implica investigar y documentar violaciones a los derechos humanos para luego emplear una variedad de instrumentos para resolver los casos. El instrumento más usado en los casos de graves violaciones a los derechos humanos es un documento público que detalla las violaciones e identifica los pasos que las instituciones estatales deben tomar para remediarlos. Este documento se conoce formalmente como una recomendación. (Una recomendación a menudo contiene múltiples recomendaciones específicas dirigidas a diversos organismos del Estado). Al documentar prácticas generalizadas o abusos sistemáticos, la CNDH puede emitir un "informe especial" o una "recomendación general", que también suele recomendar formas en que el gobierno debe abordar los abusos documentados" www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0208_1.pdf

50 Recomendación disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2012/REC_2012_035.pdf

51 Disponible en: hwww.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5308401&fecha=30/07/2013

52 Esta recomendación está disponible en: www.cndh.org.mx/Recomendaciones

53 *Etcétera*, "La Suprema Corte reconoce la labor informativa de La Voladora, radio comunitaria del Edomex," 14 de Julio, 2011. Disponible en: www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=8430

54 Disponible en: www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/transparencia-focalizada/gastos-de-comunicacion-social.html

55 Primer Informe de Gobierno disponible en: www.presidencia.gob.mx/informe/

56 Claudia Guerrero, "Exigen aclarar deuda en Salud," *Reforma,* 12 de noviembre, 2013. Disponible en: www.reforma.com/nacional/articulo/721/1440456/

57 Para más detalles sobre tiempos oficiales por favor vea: www.rtc.gob.mx

58 Gráficos disponibles en: publicidadoficial.com.mx/v2/?p=2147

59 Artículo 19 y Fundar, El costo de la legitimidad: el uso de la publicidad oficial en las entidades federativas, 2013. Disponible en: publicidadoficial.com.mx/v2/pdf/P.O.FINAL.pdf

60 Freedom House, Libertad de Prensa 2012. Disponible en: www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2012/mexico

61 Consulte la resolución 60/2009 de la CNDH sobre el caso A.m., disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2009/REC_2009_060.pdf

62 La existencia de diferentes precios de publicidad en función del sector no es exclusivo de México. Los mayores precios pagados por la publicidad oficial en relación a la publicidad comercial en México aumentan la influencia gubernamental sobre los medios de comunicación.

© WAN-IFRA, Asociación Mundial de Periódicos y Editores de Noticias

Marzo 2014

El contenido de este informe puede ser usado entera o parcialmente por los editores en el ejercicio de su actividad. El uso de cualquier parte o de la propiedad intelectual para las funciones de representación y consultoría requiere el consentimiento previo por escrito. Toda reproducción requiere el consentimiento previo de WAN-IFRA.