



## Transparencia en la asignación y distribución de publicidad oficial

**Brenda Luna Chávez**

*Colaboradora de Colectivo por Municipios  
Transparentes (CIMTRA)*

### Resumen

En el panorama mediático, la publicidad oficial se ha convertido en la moneda de cambio más común para ejercer presión y modificar la línea editorial de medios de comunicación y periodistas, con la finalidad de restringir la pluralidad de ideas.

Un elemento constitutivo de la democracia es el derecho de los ciudadanos a estar informados, sin embargo, se requieren reglas claras y cambios en la política pública que permitan la asignación y distribución de publicidad oficial de manera transparente; de lo contrario, la relación entre medios de comunicación y gobierno continuará afectando la libertad de expresión y el derecho de acceder a la información pública.

### Introducción

El presente artículo reporta algunos de los resultados más importantes de una investigación respecto del gasto en la asignación y distribución de publicidad oficial en el estado de Jalisco.

Basta con poner un poco de atención a los medios de comunicación que utilizamos a diario, para percatarnos que todos tienen un aspecto en común: algunos de sus minutos al aire, o sus páginas —en su defecto—, son pagados por el gobierno a través de distintos esquemas de publicidad oficial.

#### PALABRAS CLAVE:

Transparencia, Publicidad  
Oficial, Medios de  
Comunicación

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 134 establece la obligación de las autoridades de todos niveles para administrar los recursos económicos con criterios precisos:

*...con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para cumplir con los objetivos a los que fueron destinados. (...)*

*La propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social (...), 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.*

Cuando vemos un anuncio publicitario o comercial, lo primero que observamos es que se ofrece un producto o servicio determinado; en la publicidad oficial es completamente distinto, esto es: se trata de la información mediante la cual se difunden las acciones de los servidores públicos y se conocen las políticas públicas, programas e iniciativas gubernamentales (Asociación por los Derechos Civiles [ADC], 2006, p. 15).

Con la finalidad de establecer normatividad específica en este tema, desde el 2002 se han presentado iniciativas al Congreso de la Unión por parte de todas las fuerzas políticas. Como se dijo, estas iniciativas tienen por finalidad normar la publicidad oficial y su ejercicio, sin embargo hasta ahora ninguna se ha concretado. Si bien, la Secretaría de Gobernación es la encargada de emitir lineamientos generales para efectos de coordinación, planeación, orientación y supervisión de programas de comunicación social, los lineamientos aplican sólo al Poder Ejecutivo en el orden federal.

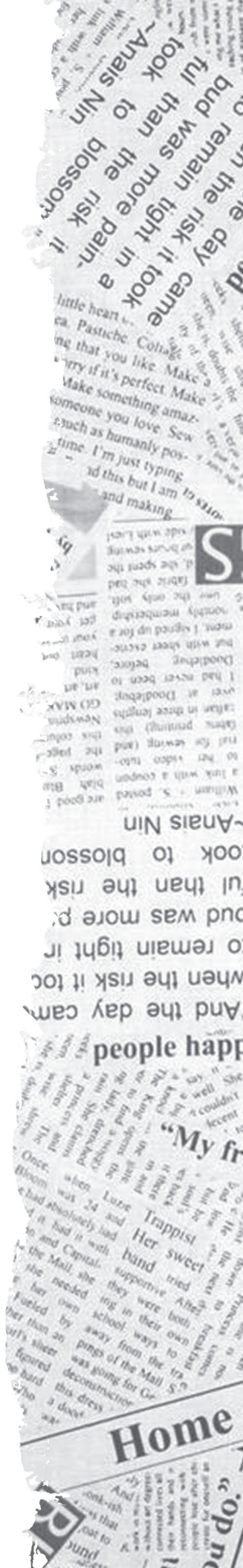
El contexto anterior nos coloca en una situación preocupante, ya que distintas organizaciones como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la Relatoría sobre la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) han realizado recomendaciones para regular la publicidad oficial en el país, pero como hemos dicho, hasta ahora no se ha logrado concretar una legislación que establezca criterios claros que permitan una asignación y distribución de publicidad oficial sin que haya una interferencia en la línea editorial de medios de comunicación (González, 2010), por lo que estamos ante un vacío normativo en la materia.

## I. La publicidad oficial: una herramienta de la administración pública

A través de la publicidad oficial las personas pueden percibir y apreciar la actuación de los servidores públicos; la publicidad de las administraciones públicas va dirigida a los ciudadanos con el objetivo de informar y educar sobre las actividades relacionadas con la gestión pública (D. de la Mora y J. Dupuy, 2010). En este contexto, para Cortés:

*La publicidad oficial es la que realizan las administraciones públicas cuyo producto va dirigido a ser un servicio a la sociedad, (...) este tipo de publicidad debe tener una fuerte motivación educadora y, por tanto no debe considerarse como una mera circulación de mensajes, a través de los medios de comunicación (...) (2008, p. 229).*

De esta forma, lo que pretende la publicidad oficial es concientizar a los ciudadanos sobre cuáles son los asuntos de interés, así como los problemas sociales y cuál será el camino para darles una solución.



Las características de la publicidad oficial son:

1. Es un proceso de comunicación porque no sólo permite el acceso y difunde información sobre actividades y procedimientos de la administración pública, sino que es una herramienta con la que cuentan los estados para rendir cuentas y promover la participación.
2. Puede transmitirse a través de cualquier medio de comunicación.
3. Es claramente identificable, pues su objetivo no es vender o convencer a la población sobre algún producto o servicio en particular.

Uno de los aspectos más importantes en este tema es la transparencia; las campañas y programas de la administración pública deben ser considerados como objetos de transparencia, ya que a través de éstos se proporciona información y ello fortalece la democracia; en este sentido, la publicidad oficial es utilizada para ampliar el derecho a saber de las personas, sin embargo, se ha convertido en una fuente sustancial de recursos para los medios de comunicación, incluso convirtiéndose para algunos de éstos en la diferencia entre mantenerse en circulación o no.

Por ejemplo, se conoce que son pocos los diarios en el país que podrían continuar trabajando sin los recursos asignados por publicidad oficial. Esta asignación discrecional de publicidad, se ha convertido en una forma de mantener a algunos medios controlados, y como consecuencia, tener condicionada la libertad de expresión.

Lo que se menciona en el párrafo anterior funciona de la siguiente manera: las notas desfavorables respecto de algún servidor público pueden provocar la cancelación de recursos al medio de que se trate, aunque en otras ocasiones puede ocurrir lo contrario: mediante la compra de más páginas para publicidad oficial, se mantiene condicionado al medio.

En este contexto, reviste una gran importancia reflexionar sobre el uso que se le está dando a los recursos públicos en esta materia, recursos que posiblemente serían mejor empleados en programas sociales, servicios o infraestructura, y no para que los servidores públicos promocionen su imagen o inter vengan en la línea editorial de medios de comunicación.

## II. Asignación y distribución de publicidad oficial

Podemos decir que se han acreditado casos en que la pauta publicitaria del gobierno se presenta para los medios como pago por compromisos, en la que algunos de éstos han resultado favorecidos. Este manejo discrecional de la publicidad oficial evita la manifestación de voces críticas y evidencia los mecanismos de censura sutil, utilizados para silenciar a medios de comunicación y a periodistas, lo que en términos democráticos representa un grave peligro:

*No se puede socializar el conocimiento sobre la cosa pública con medios homogéneos donde todo lo ven blanco o negro. La crítica es la esencia del derecho a saber. La crítica implica señalar el error y reconocer el acierto (Villanueva, 2011).*

En el país, la asignación discrecional de publicidad comienza a observarse a partir de los incrementos presupuestales para las entidades federativas, convirtiéndose en el ingreso más importante para algunos medios de comunicación.

Es preciso mencionar que la investigación de la cual este artículo da cuenta, recopiló a partir de entrevistas, testimonios de periodistas que ejercen su profesión en Guadalajara, respecto de su experiencia e impresiones en cuanto al ejercicio presupuestal en materia de publicidad oficial. Fruto de ese trabajo de campo, se presentan los siguientes testimonios por considerarlos representativos y valiosos para los fines de este aporte <sup>1</sup>:

*Desde que comienza el 'boom' petrolero hay una nueva distribución de los recursos en los estados, y tienen mucho más dinero que nunca, entonces una buena parte de eso se destina al gasto en comunicación; ¿quién es el primero que detecta esa situación? Desde mi punto de vista es Televisa, (...) que de repente huele que ahora el dinero no sólo lo tiene la federación... Yo creo –no tengo manera de decirte: 'fue así'–, pero lo que comienza hacer es chantajear estados con el noticiero de la noche (...) y atrás de esas notas llegaba quien operaba la publicidad; luego empezaron a subir las cuotas" [sic] (periodista A).*

En el caso de los medios, la publicidad es clave para su mantenimiento, lo que trae como consecuencia que los gobiernos tengan una influencia importante sobre éstos: los contratos publicitarios con los medios abren paso a que las autoridades decidan lo que puede publicarse y lo que no. Al respecto, otro periodista entrevistado mencionó:

*'En mi experiencia, se tejen una serie de relaciones entre gobiernos: como clientes de los medios de comunicación, 'te doy publicidad pero a cambio no me trates estos temas'; se sugiere, se matiza, se pide derecho de réplica' (Periodista B).*

En este contexto, no resulta desacertado pensar que más allá de comunicar información relevante, la publi-

dad oficial es percibida como propaganda; más aún, en la realidad nacional en la que son pocos los medios de comunicación que pueden tener una línea editorial sin interferencia de intereses políticos: mientras que hay medios con ingresos suficientes, los hay dependientes hasta en un 60% de los ingresos provenientes del sector público, lo que genera una situación compleja para garantizar la total independencia del mismo.

*Para algunos medios tener contratos con el gobierno en turno implican el seguir existiendo o no, eso es lo trágico porque no debiera ser así, porque para que sigas existiendo dependes de ese contrato con el gobierno municipal o con la Universidad de Guadalajara... es triste porque eso implica que ellos van a tener un peso importante, no vas a tener ningún incentivo para investigarlos (periodista B).*

Para los reporteros entrevistados en esta investigación, la publicidad oficial en Jalisco se ha convertido en un modificador de la agenda informativa, a través de intentos de censura a la libertad de expresión. El periodista A matiza esta postura de la siguiente forma: "no quiere decir que no se diga nada en medios, simplemente es que todo lo que se publica, es lo que no tiene consecuencias". Para el periodista C: "el medio está obligado a informar cosas que no necesariamente son ciertas pero que tampoco son falsas".

Esta situación no es privativa de las autoridades, también los grupos empresariales interfieren en la línea editorial de los medios de comunicación a través de los contratos publicitarios, lo que atenta contra la objetividad de la información.

Otra forma en que puede interferirse con la objetividad de los medios es a través de los reporteros; algunos periodistas solicitan una contribución para cubrir determinada noticia, en virtud de los bajos salarios y la precarización laboral que viven. El sueldo de un reportero en prensa diaria impresa y reportero gráfico en 2012 fue de \$186.73 al día, en 2013 fue de \$194.01, en 2014 se incrementó a \$201.58, y este año a partir de octubre es de \$210.05 diarios, de acuerdo a la Secretaría de Trabajo

<sup>1</sup> Para más detalles de las entrevistas, ver: Luna, B. (2012).

Baste mencionar que los periodistas solicitaron no fueran publicados sus nombres, por lo que se les refiere como periodistas A, B y C.

y Previsión Social y a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

Ahora bien, es difícil pensar en que existan registros o informes públicos respecto de los mecanismos que los gobiernos utilizan como subsidios para los medios de comunicación. Así, Juan Carlos Núñez, señala que una de las faltas éticas en medios de comunicación es publicar información con fines propagandísticos como si fuera información periodística; dice también que si la información publicada fue cobrada por el medio de información, debe explicarse a la audiencia que fue colocada por criterios comerciales y no editoriales (Ramírez, 2011, p.117).

Uno de los periodistas entrevistados nos explica la complejidad de la dinámica entre los medios de comunicación y los gobiernos:

*Las notas publicitarias de los gobiernos son tan importantes que cuando sale una información, no se trata del medio de información, los periodistas o los reporteros frente a un ente (que es una fuente de información), sino también es un cliente para el medio en que trabaja, entonces regularmente hay tensiones entre el área editorial y comercial de los medios. [La] información de esos temas que no le gustan al gobernante, ocurre que ciertas notas pueden ser paradas, moderadas (...) todo esto son las cosas que uno va conociendo, y que claramente no hay documentos, no hay confirmaciones (Periodista B).*

Por otro lado la distribución selectiva de publicidad a medios de comunicación es notoria; estamos frente a un contexto de falta de criterios de asignación de publicidad, lo que abre paso a sospechas de favoritismo político.

En este sentido, nos dice el Periodista B:

*“Hay un gran incentivo de medios, de empresas, de empresarios de medios y de los gobernantes, de que una parte de ese gasto en publicidad oficial no se transparente. Yo diría que hay una ingeniería financiera*

*para ocultar ese gasto –yo te lo digo con conocimiento de causa de algunos políticos que me lo han dicho–: [las televisoras] y los periódicos te ofrecen un paquete y te dicen: ‘mete tal publicidad y no va aparecer como publicidad aparece en otros tipos de servicios’; hay un tipo de publicidad disfrazada. Entonces hay cierta vigilancia, pero hay un margen todavía para discrecionalidad para el gasto en publicidad oficial”.*

En función del planteamiento del problema hasta aquí desarrollado, es importante establecer reglas claras para cambiar la relación que lleva el gobierno con medios de comunicación, y que la función de éstos últimos en Jalisco -pero en todo el país- sea actuar como un contrapoder, vigilante del Estado. Al actualizarse tales condiciones, la publicidad oficial cumplirá con su objetivo de transparentar las acciones y decisiones para mantener informados a los ciudadanos.

## Conclusiones

La publicidad oficial es una herramienta de la administración pública para rendir cuentas, promover la participación e informar a los ciudadanos acerca de sus derechos y obligaciones a través de los medios de comunicación. Sin embargo, la investigación que sustenta esta colaboración, ha dado cuenta que tal publicidad se ha convertido en fuente sustancial de recursos para estos últimos.

Lo anterior ha generado una problemática que pone en riesgo la independencia editorial de algunos medios a partir de la asignación de publicidad oficial. Han sido documentadas en Jalisco asignaciones discriminatorias, retiro de publicidad oficial, presiones a periodistas, concentración de publicidad, aumento de gasto oficial en medios en épocas pre electorales, entre otros eventos que comprometen las líneas editoriales de éstos.

Sin duda, el vacío que representa la inexistencia de un marco normativo específico que regule la publicidad oficial, en la que se prohíba las prácticas discriminatorias de asignación y se promueva el pluralismo de la información, no abona a la abolición de malas prácticas en este rubro.

De esta forma, se deben establecer mecanismos transparentes de contratación y asignación que sean plurales y equitativos, considerando elementos como cobertura (tiraje) de los medios de comunicación, así procesos de licitaciones.

En este contexto, la transparencia como recurso democrático podrá inhibir algunas de las prácticas mencionadas en este documento: la utilización de la publicidad oficial como medida de premio o castigo para los medios, lo que permitiría legitimar las acciones del gobierno y generar confianza en los ciudadanos.

## Bibliografía

- Asociación por los Derechos Civiles [ADC]. (2006). Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial. Argentina. En: <http://www.artigo19.org/sitedocumentosPrincipiosregulacionpublicidadADC.pdf> [Recuperado en abril de 2014].
- Cortés, A. (2008). Conceptualización de la publicidad institucional en su dimensión socializadora y educativa. *Espacios Públicos*, 11, 226–237.
- D. de la Mora y J. Dupuy. (2010). Publicidad oficial, los fracasos. Etcétera. En: [www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=4284](http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=4284)[Recuperado en abril de 2014].
- González, J. (2010). En México es imposible cuantificar cuántas publicaciones existen y cuántos miles de millones se gastan en publicidad gubernamental. México: Kiosko. En: <http://kioscomedios.wordpress.com> [Recuperado en febrero de 2013]
- Luna, B. (2012). Análisis de los criterios del Poder Ejecutivo en la distribución y asignación del gasto en publicidad oficial en el estado de Jalisco. (Tesis de pregrado). México: Universidad de Guadalajara (Inédito).
- Villanueva, E. (2011). Ponencia de Ernesto Villanueva en el foro Publicidad Oficial Transparencia y Equidad. *Quadratin Oaxaca*. En: [oaxaca.quadratin.com.mx/Ponencia-de-Ernesto-Villanueva-en-el-foro-Publicidad-Oficial-Transparencia-y-Equidad](http://oaxaca.quadratin.com.mx/Ponencia-de-Ernesto-Villanueva-en-el-foro-Publicidad-Oficial-Transparencia-y-Equidad) [Recuperado en julio de 2013]

## Brenda Rosario

### Luna Chávez

Licenciada en Administración Gubernamental y Políticas Públicas Locales por la Universidad de Guadalajara. Actualmente es asistente de investigación en la Universidad de Guadalajara.

Sus intereses académicos se centran en temas relacionados con la evaluación de competencias para la sustentabilidad, así como en el análisis de políticas públicas en transparencia y publicidad oficial. Es colaboradora de Colectivo por Municipios Transparentes (Cimtra).

[brendalunachavez@gmail.com](mailto:brendalunachavez@gmail.com)