

Publicidad Oficial: Recursos públicos ejercidos por el Poder Ejecutivo Federal en 2013, primer año del presidente Enrique Peña Nieto

En este documento Fundar, Centro de Análisis e Investigación y ARTICLE 19, presentamos un breve contexto y análisis de los gastos reportados en el sistema de comunicación social (COMSOC) que permiten conocer el monto ejercido en publicidad oficial por la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2013-2018) en su primer año de gobierno.

Nota metodológica: Fuentes y referencias

Los datos compartidos en este documento tienen como fuente principal el sistema COMSOC obtenido a través de la solicitud de información n°2700018314 realizada por Fundar, Centro de Análisis e Investigación; también se encuentran disponibles en la página de transparencia focalizada de la Secretaría de la Función Pública, en la sección Gastos de Comunicación Social.¹

Consideramos que el gasto en publicidad oficial es la suma de las erogaciones que se refieren al gasto en Servicios de Comunicación Social y Publicidad (Concepto 3600, partidas 36101 y 36201) y lo referente a la partida de Información en Medios Masivos Derivada de la Operación y Administración de las Dependencias y Entidades (partida 33605).

Según la definición de [los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración pública Federal para el ejercicio fiscal 2014](#) (Lineamientos), COMSOC es el “sistema en el que se registra y se da seguimiento a las erogaciones que realizan las dependencias y entidades en materia de comunicación y publicidad, el cual es administrado por la Secretaría de la Función Pública”.

En el artículo 55 de estos Lineamientos se detalla que “las dependencias y entidades registrarán en el COMSOC, dentro de los 10 días naturales siguientes a la terminación de cada mes, la información debidamente validada por el Órgano Fiscalizador correspondiente, desglosada por partida presupuestal de las erogaciones que se refieran a gasto en Servicios de Comunicación Social y Publicidad (36101 y 36201) y lo referente a la partida de Información en Medios Masivos Derivada de la Operación y Administración de las Dependencias y Entidades (33605)”.

Finalmente, se advierte que con la intención de comparar el gasto entre diversos periodos, todas las cifras están en pesos constantes de 2013.

¹ <http://funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/transparencia-focalizada.html>

Acceso a los recursos del gobierno federal en publicidad oficial: un frágil logro de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).

La publicidad de la información en el portal de la SFP es **un avance generado en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)² que inició en 2011**. Es el cumplimiento de un acuerdo internacional que data de la pasada administración y está dispuesto en el Plan de Acción Ampliado de la AGA.

El compromiso 48 del Plan de Acción Ampliado se refiere a la creación de una página web con información, por dependencias o entidades, del gasto en publicidad oficial con los siguientes datos: institución, gasto por medio, campaña, objetivo y criterio de asignación, documentación completa sobre contratación, presupuesto asignado e informes de ejecución y un contador que actualice el gasto y los resultados obtenidos. Aunque su creación parezca compleja, es una propuesta muy razonable dado que existe ya un sistema de gasto de comunicación social (sistema COMSOC) operado por la Secretaría de la Función Pública, por lo que sólo se trataría de compartir una versión pública de este sistema que se actualizaría cada mes.

Hasta finales del 2012 no se había logrado avanzar en el cumplimiento de dicho acuerdo. En diciembre del mismo año, la administración de Felipe Calderón, a punto de terminar su gestión, publicó parte de esa información. Sin embargo, después de esta fecha no hubo actualización alguna hasta principios de 2014, cuando se publicaron los gastos erogados en 2012. En efecto, es solo al inicio de este año que la administración de Enrique Peña Nieto publicó los Reportes de Gastos de Comunicación Social de las dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, mes por mes, del año 2013.

Lo anterior representa un avance importante pero insuficiente. Es necesario que la información se actualice automáticamente para que sea oportuna. Estamos en mayo y aún no contamos con información sobre las erogaciones correspondientes a los primeros meses de 2014.

Así, el reporte COMSOC 2013 es un reporte preliminar cuya fecha de corte es el 10 de enero del 2014 y no ha sido actualizado desde entonces. Esta desactualización de la información puede ser una explicación de las diferencia con las cifras de la Cuenta Pública 2013³ como lo señala la tabla 1. Sin embargo, los reportes COMSOC presentan un nivel de detalle alto y permiten analizar el fenómeno con mayor profundidad.

² <http://aga.org.mx/SitePages/Principal.aspx>

³ El estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos en clasificación económica y por objeto del gasto de la cuenta de la Hacienda pública Federal de 2013 disponible http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2013/html/tomoi.html

Disminución de los recursos ejercidos en publicidad oficial en un contexto de desaceleración económica

En 2013, durante el primer año de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, la administración federal centralizada y paraestatal ejerció **4,195 millones de pesos (mdp) en publicidad oficial**.

Esto significa que el gasto en publicidad oficial es 7.8% superior a los recursos recaudados en 2013 a través del impuesto sobre los depósitos en efectivo, que ascendieron a 3,890.4 mdp en 2013. De igual manera, es equivalente a 74% del monto que el gobierno federal planea recaudar en 2014 a través del impuesto sobre los alimentos no básicos con alta densidad calórica (5,600 mdp).⁴

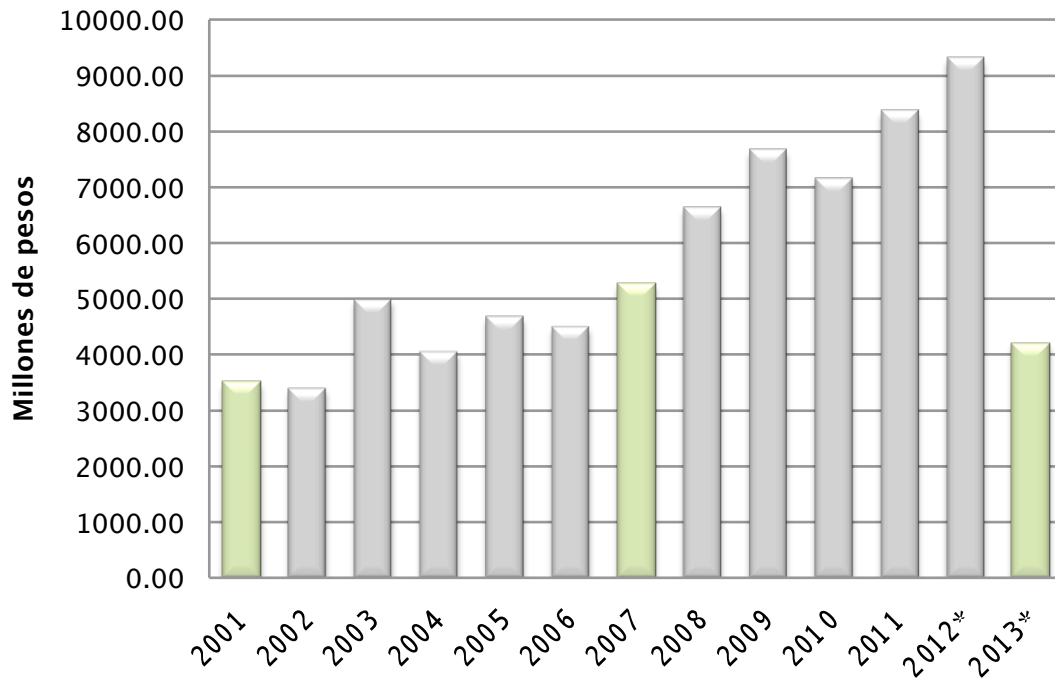
La gráfica 1 evidencia una disminución importante al comparar este gasto con el ejercido los últimos años del sexenio anterior. Los gastos en publicidad oficial 2007-2012 aumentaron de manera constante y sostenida ascendiendo a más de 9,299.1 mdp en 2012, último año del gobierno de Felipe Calderón que coincidía con las elecciones federales.

Si se toma en cuenta sólo el primer año de cada sexenio, la disminución no es tan importante. El gobierno del presidente Enrique Peña Nieto ejerció en publicidad oficial mil millones menos que Felipe Calderón en su primer año de gobierno, pero 700 millones más que Vicente Fox. En el mismo periodo, el presidente Felipe Calderón gastó 5,261 millones de pesos mientras que, en 2001, el Presidente Vicente Fox gastó 3,495 mdp, como se puede observar en la gráfica 2.

⁴ Según las cifras del analítico de la ley de ingresos disponible en el portal de transparencia presupuestaria

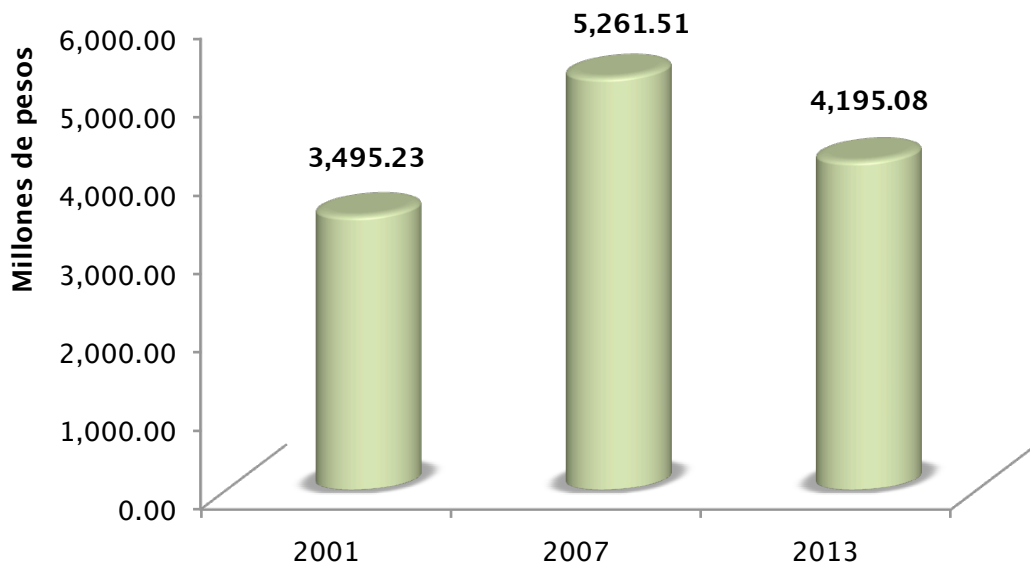
<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=54&group=Acceso&page=3.%20Presupuestaci%C3%83%C2%B3n%20-%20Proceso%20Presupuestario>

Gráfica 1: Gasto en comunicación social y publicidad oficial del gobierno federal 2001-2013 (pesos constantes 2013)



Fuentes: Elaborado propia con base en anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto presentado el 1ero de septiembre al Congreso de la Unión, disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/informe>. *Los montos de 2012 y 2013 han sido actualizado con base en los reportes de COMSOC disponibles en <http://funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/transparencia-focalizada.html>

Gráfica 2: Comparativo de los recursos ejercidos en publicidad oficial entre el primer año de gobierno de los presidentes Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto (pesos constantes 2013)



Fuente : elaboración propia con base en Sistema COMSOC 2013 disponible en <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/transparencia-focalizada/gastos-de-comunicacion-social.html> y anexo estadístico del primer informe presidencial disponible en http://d5d3d27e1f3d539a162fa00104427ebc661a8d17f062b85c9f9a.r74.cf2.rackcdn.com/1_IG_ANEXO_ESTADISTICO.pdf

Es importante señalar tres fenómenos para entender en qué contexto ocurre esta disminución;

1. Se ha notado una tendencia al aumento constante del ejercicio de estos recursos a lo largo de los sexenios pasados. Entre el primer año y el último año del sexenio de Fox, la variación fue de 50.5%. Y en el sexenio de Calderón la variación anual sexenal alcanza 76% del gasto inicial. Si la administración actual sigue la misma tendencia al aumento de sus gastos, podría gastar en 2018 entre 6,292 y 7,383 mdp.
2. El año 2013 ha estado marcado por una desaceleración en la economía que afectó el ejercicio del gasto público, lo que se ve reflejado en las tendencias del gasto en publicidad oficial. Según los diferentes reportes del sistema COMSOC, de enero a julio, la administración solo había ejercido 698,5 mdp. El gasto ejercido en publicidad oficial en noviembre aumentó 185% con respecto a julio, llegó a 1,996 mdp; entre noviembre y diciembre, se duplica

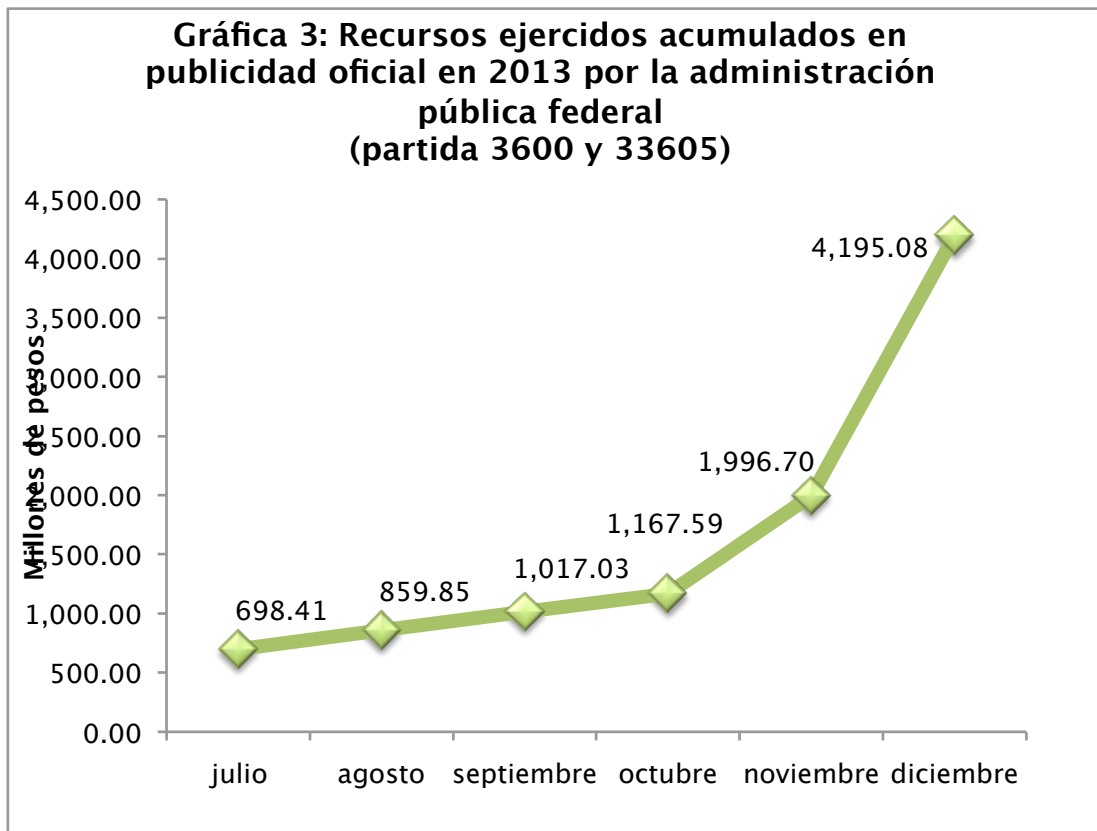
pasando a 4,195 mdp. (ver gráfica 3)

3. Existe información oficial que permite afirmar que el gasto en publicidad oficial del gobierno será más cuantioso que lo anunciado en el reporte preliminar. En la Cuenta Pública 2013, el gasto reportado para el concepto 3600 “Comunicación social y Publicidad” alcanza 4,766.85 mdp. También en el reporte COMSOC preliminar existen un total que corresponde al presupuesto ejercido más el gasto comprometido que alcanza 6,052 mdp sólo para las partidas 36101 y 36201. (ver tabla 1)

4. Tabla 1: Comparativo Cuenta Pública y Reporte COMSOC

Cuenta Pública 2013 concepto 3600		Reporte COMSOC Partidas 36101 y 36201		Reporte COMSOC Partida 33605	
Presupuesto aprobado concepto 3600	Presupuesto ejercido	Presupuesto Ejercido	Presupuesto Ejercido + Gasto Comprometido	Presupuesto Ejercido	Presupuesto Ejercido + Gasto Comprometido
2,242,472,851	4,766,852,556	4,100,322,080	6,052,876,230.24	94,757,312	100,119,325.17

Fuente. Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública 2013 y el sistema COMSOC 2013



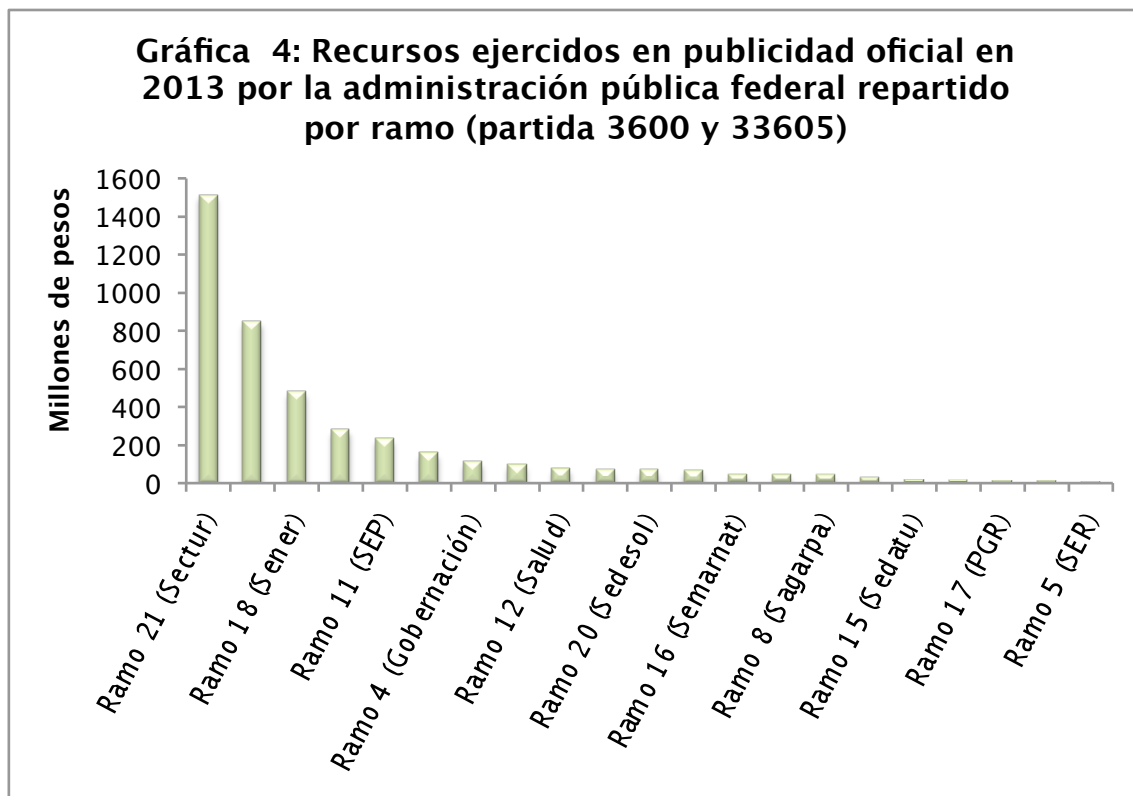
Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema COMSOC disponible en <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/transparencia-focalizada/gastos-de-comunicacion-social.html>

El gasto ejercido por Enrique Peña Nieto ha disminuido en el contexto particular de un primer año de gobierno aunado a una importante desaceleración de la economía. Para que este cambio impacte en la relación entre medios y gobierno, la disminución debe mantenerse en los próximos años y acompañarse de reformas que regulen el uso de la publicidad oficial.

Turismo, Hacienda y Energía, los sectores que más gastan en publicidad oficial en 2013

Según la gráfica sobre la distribución administrativa por ramo de los gastos en publicidad oficial, los tres ramos que más gastan en comunicación social son los siguientes: la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Hacienda, y luego la Secretaría de Energía. El Ramo 21 (turismo) siempre ha sido un sector con un ejercicio importante en publicidad oficial con la promoción de México y de sus lugares turísticos a nivel nacional e internacional.

Los ramos que más se anunciaron en 2013 son también los sectores donde se impulsaron reformas estructurales el año pasado, algunas acompañadas de una importante propaganda oficial como la reforma hacendaria, la educativa y, sobre todo, la reforma energética.



Fuente: Elaboración propia con base en el sistema COMSOC 2013 disponible en <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/transparencia-focalizada/gastos-de-comunicacion-social.html>

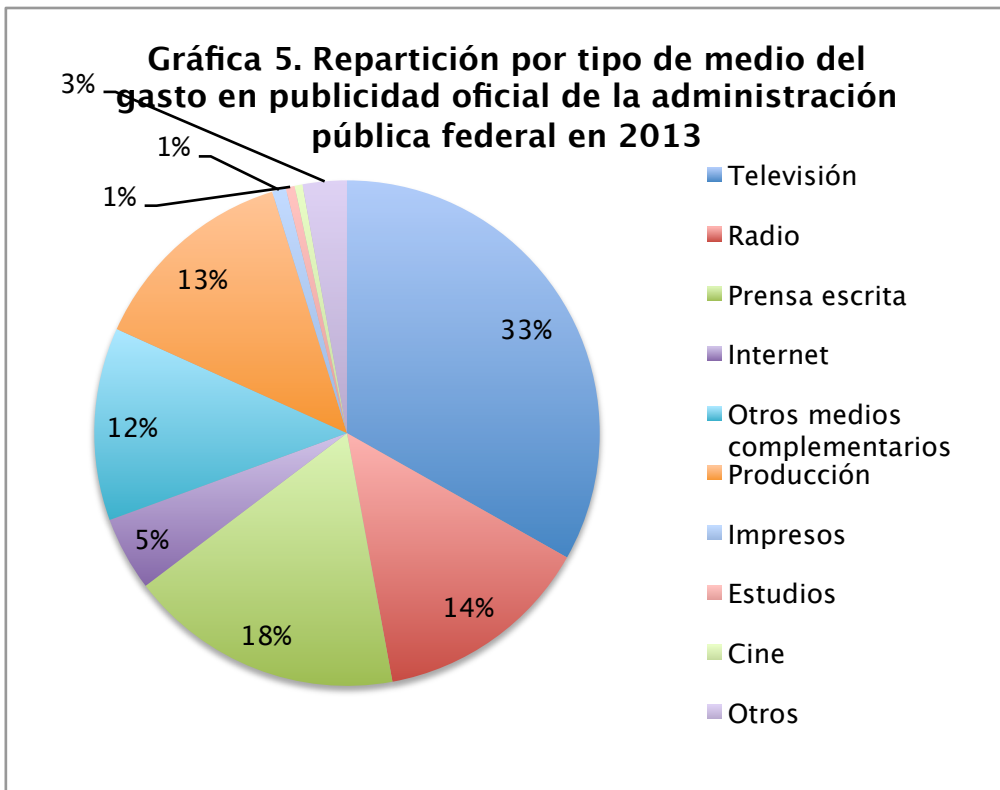
Imagen spot oficial sobre Reforma Energética



Fuente: Spot reforma energética “disminuye tu recibo de luz y Gas” disponible en <http://aristeguineoticias.com/1808/mexico/difunde-gobierno-federal-mas-espots-sobre-la-reforma-energetica/>

La televisión domina y la inversión en internet sigue siendo marginal

La gráfica 4 y la tabla 2 permiten afirmar que la distribución del gasto en publicidad oficial privilegia la televisión que concentra 33% del gasto (1,392 mdp). En segundo lugar se encuentra la prensa escrita con 18% (736 mdp) y, en tercer lugar, la radio con 14% (584 mdp). La inversión en internet sigue siendo marginal: 5% del gasto en publicidad oficial, el sexto lugar.



Fuente: Elaboración propia con base al COMSOC 2013

Tabla 2: Ranking de la repartición del gasto en publicidad oficial por tipo de medios

Tipo de medios	Total en millones de pesos
1- Televisión	1 392,12 MX\$
2- Prensa escrita	736,56 MX\$
3- Radio	584,57 MX\$
4- Producción	564,76 MX\$
5- Otros medios complementarios	517,68 MX\$
6- Internet	198,78 MX\$
7- Otros	118,30 MX\$
8- Impresos	37,08 MX\$
9- Estudios	24,10 MX\$
10- Cine	21,13 MX\$

Tabla 3: Repartición del gasto en publicidad oficial por tipo de medios

Tipo de	Medios (sub	monto	IVA	Total
---------	-------------	-------	-----	-------

medios por categoría	categorías)			
Televisión	Televisión abierta local	103 361 166,23	16 527 426,37	119 888 592,60
	Televisión abierta nacional	947 381 561,29	151 537 255,19	1 098 918 816,48
	Televisión internacional	73 632 039,80	239 850,56	73 871 890,36
	Televisión restringida	85 897 803,40	13 540 805,57	99 438 608,97
Radio	Cadenas radiofónicas	327 236 941,49	52 334 730,08	379 571 671,57
	Radiodifusoras internacionales	43 847 520,97	62 068,69	43 909 589,66
	Radiodifusoras locales	138 872 621,04	22 212 794,29	161 085 415,33
Prensa escrita	Medios impresos internacionales	226 475 034,84	105 559,20	226 580 594,04
	Diarios editados en el DF	210 381 991,69	33 345 952,63	243 727 944,32
	Diarios editados en los estados	126 478 103,46	20 053 492,41	146 531 595,87
	Revistas	103 614 524,34	15 958 018,51	119 572 542,85
	Suplemento	129 346,90	18 775,50	148 122,40
Internet	Internet	177 665 932,16	21 115 433,27	198 781 365,43
Otros medios complementarios	Otros medios complementarios	478 545 411,14	39 139 287,98	517 684 699,12
Producción	Postproducción	8 686 988,27	1 389 918,13	10 076 906,40
	Preproducción	2 299 698,06	367 951,69	2 667 649,75
	Producción	437 485 413,64	58 327 178,85	495 812 592,49
	Diseño y servicios publicitarios	48 450 187,24	7 751 285,59	56 201 472,83

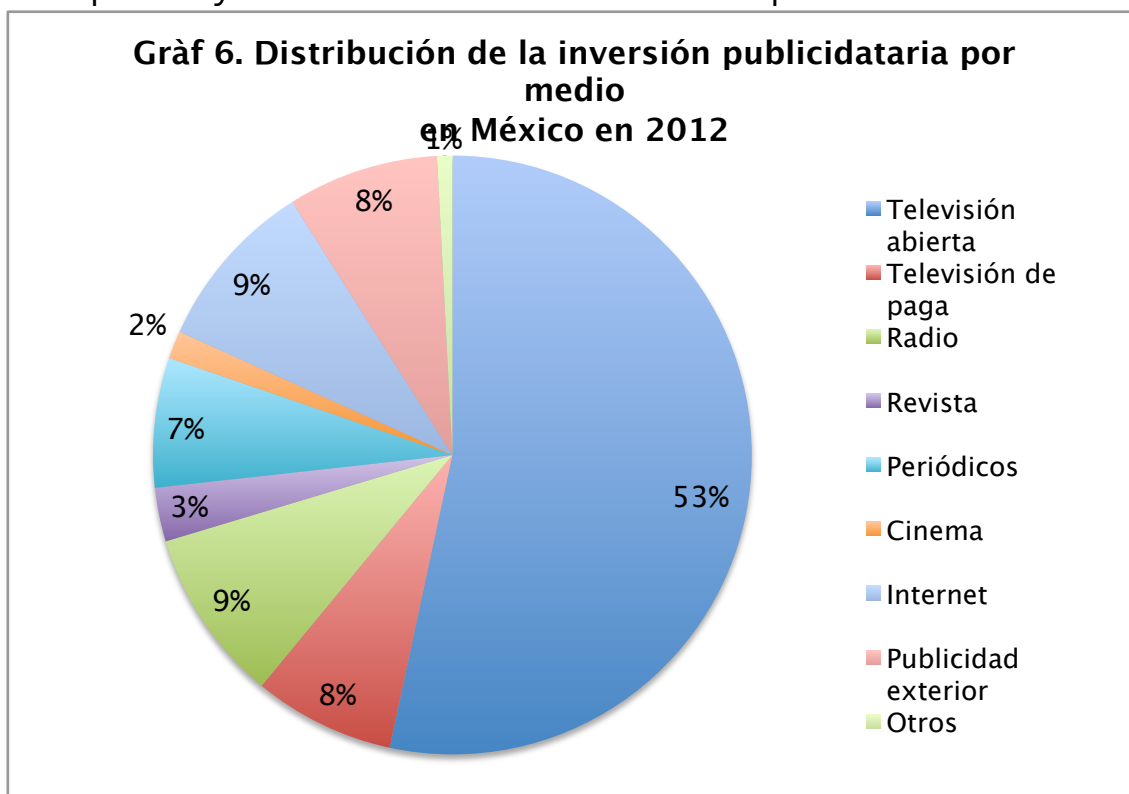
Impresos	Espectaculares	10 956 784,5 5	1 753 085,5 3	12 709 870, 08
	Folletos	14 618 658,7 7	2 338 910,4 1	16 957 569, 18
	Copiado	1 149 385,70	183 901,72	1 333 287,4 2
	Rótulos	752 182,37	120 349,18	872 531,55
	Carteles	2 328 936,96	372 004,93	2 700 941,8 9
	Encarte	802 896,21	128 463,39	931 359,60
	Mantas	636 533,36	101 845,34	738 378,70
	Dípticos	537 708,00	86 033,28	623 741,28
	Tríptico	183 783,76	29 405,40	213 189,16
Estudios	Estudios (Pre-campaña, Post-campaña)	20 773 797,4 8	3 323 807,6 0	24 097 605, 08
Cine	Cine	17 328 025,3 0	2 772 484,0 4	20 100 509, 34
	Videobus	891 246,69	142 599,47	1 033 846,1 6
Otros	mobiliario urbano	53 144 682,0 5	8 503 149,1 5	61 647 831, 20
	Publicidad Móvil	13 639 745,4 2	2 181 459,2 8	15 821 204, 70
	Artículos promocionales	19 916 683,5 0	3 186 603,0 9	23 103 286, 59
	Productos Integrados	12 621 132,9 0	2 019 381,2 6	14 640 514, 16
	Tarjetas Telefónicas	132 750,00	21 240,00	153 990,00
	Servicios integrales de promoción	2 525 573,75	404 091,80	2 929 665,5 5

Al comparar la distribución de la publicidad oficial con las tendencias generales de la inversión publicitaria en el país⁵, podemos notar diferencias sustanciales de comportamiento. El gobierno gasta 33% en televisión, 18% en prensa escrita y 13% en radio cuando la inversión publicitaria en general se reparte de la siguiente manera: 61% en

⁵ Las tendencias de la inversión toman en cuenta los tres grandes sectores: gobierno, agencias y clientes directos

televisión (televisión de paga y televisión abierta), 10% en prensa escrita y 9% en radio (ver gráfica 6).

Estas disparidades evidencian que la repartición de la publicidad oficial obedece a reglas diferentes, lo cual no es *a priori* negativo, siempre y cuando los criterios de distribución estén claramente definidos y estén destinados a que el Estado cumpla con su papel de garantizar la libertad de expresión y del derecho a la información en el país.



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

Conclusiones:

Este documento establece la ausencia de cambios sustantivos en el uso de la publicidad oficial por parte del gobierno de Enrique Peña Nieto: una transparencia frágil, montos millonarios ejercidos sin reglas claramente definidas y contenidos propagandísticos que más que informar, buscan persuadir a los ciudadanos sobre los alcances de las grandes reformas que implementa el gobierno.

En julio del 2012, el presidente Enrique Peña Nieto prometió regular la publicidad oficial. Sin embargo, es preocupante que no existan señales de cambios sustanciales en su gestión y uso de la publicidad oficial.

-Transparencia frágil: el acceso a la información no puede depender de la buena voluntad de los funcionarios como lo muestra la actualización accidentada de la página de transparencia focalizada de la Secretaría de la Función Pública. La publicidad de esta información debe ser automática, sistemática y oportuna. Además, con la próxima desaparición de la Secretaría de la Función Pública, no se tiene la certeza de la permanencia de esta sección.

-Sutil disminución de los recursos ejercidos: No es claro que la disminución del gasto en publicidad oficial en 2013 sea la consecuencia de un cambio de política pública dado que está vinculado a factores coyunturales como la desaceleración de la economía y el gasto limitado en este rubro en el primer año de otros sexenios.

-Permanencia de un gasto importante: gastar 4,195 mdp en publicidad oficial sigue representando una erogación significativa, un gasto 7.8% superior a los recursos recaudados en 2013 a través del impuesto sobre los depósitos en efectivo que ascienden a 3,890.4 mdp.

-Repartición sin reglas claras: el gobierno reparte la publicidad oficial bajo criterios diferentes a los que rigen el mercado publicitario en su conjunto.

A pesar de estas evidencias, los legisladores dejaron la regulación del uso de la publicidad oficial fuera del pre-dictamen de la reforma electoral que se presentará para su aprobación esta semana en sesiones extraordinarias. Según el tercero transitorio de la reforma constitucional en materia electoral, el Congreso tenía hasta el 30 de abril para emitir la legislación y no lo hizo.

Las deficiencias en el uso y la asignación de la publicidad oficial fomentan la opacidad, la corrupción y la censura sutil. Son problemas estructurales que solo se pueden resolver mejorando el marco normativo, la rendición de cuentas y garantizando la implementación efectiva de estos cambios. Se necesita una ley general que impulse la transparencia, el uso racional de los recursos públicos y el combate a la corrupción. Esta solución debe buscar garantizar la libertad de expresión, el derecho a la información y la pluralidad informativa en el país

Para más información visita el sitio www.publicidadoficial.com