

#Medios Libres
7 de febrero de 2018

Bases mínimas para la regulación de la publicidad oficial

Las organizaciones civiles, académicas y empresariales, así como los medios de comunicación y periodistas que suscribimos este documento, exhortamos al Congreso de la República a cumplir en tiempo y forma con su obligación constitucional de regular la publicidad oficial señalada en la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) del 15 de noviembre de 2017.

Es de conocimiento público que los grupos parlamentarios han incluido la publicidad oficial como un tema prioritario en sus agendas legislativas para este periodo de sesiones. Sin embargo, la aprobación de una legislación tan relevante para la vida democrática del país, no sólo debe cumplir con la fecha establecida por la SCJN (30 de abril de 2018), sino con los más altos estándares internacionales en la materia y con un proceso abierto, transparente y que incluya la participación efectiva de la sociedad civil.

El colectivo #MediosLibres respetuosamente solicitamos a las juntas de coordinación política de ambas cámaras y a las comisiones dictaminadoras que consideren la firma de un acuerdo legislativo que defina con claridad la ruta de trabajo de los próximos 80 días con base en los principios de transparencia, pluralidad, rendición de cuentas y participación ciudadana efectiva.

Hemos señalado con anterioridad y vale la pena recordar, que la regulación por venir debe reconocer los siguientes principios y ejes como el mínimo sobre el que deberá discutirse y aprobarse cualquier propuesta:

1- La Publicidad Oficial no debe desaparecer

La publicidad oficial no debe desaparecer, debe entenderse como un mecanismo de comunicación sustentada en el derecho a la información. El uso de la publicidad oficial debe transparentarse, limitarse y controlarse. Su adecuada regulación puede apostar al pluralismo mediático y al mantenimiento de muchos medios pequeños, medios de nichos, laboratorios de investigaciones periodísticas y medios sociales que garanticen la diversidad tanto en la propiedad como en los contenidos.

2- Una Ley General y completa.

El uso ilegítimo de la publicidad oficial se acuerda y dispone en los tres órdenes de gobierno. La ausencia de transparencia y de control del uso de la publicidad oficial la transforma en una posible herramienta de chantaje que pervierte la relación entre los medios y autoridades federales, estatales, municipales e incluso universidades públicas. Por un lado, los medios requieren dinero para permanecer y desarrollar su trabajo, y por el otro, los gobiernos utilizan su poder económico para mantener a la prensa dependiente para su

propia propaganda y para controlar el contenido de los medios de comunicación sobre bases políticas y partidistas.

Los sujetos obligados de la ley deben incluir a todas las autoridades: en los tres órdenes de gobierno, los tres poderes de la Unión, los organismos públicos y cualquier persona que ejerza o disponga de recursos públicos por concepto de publicidad oficial.

La ley debe impedir los abusos que se han documentado en los últimos años. Por ejemplo: a) el contenido propagandístico de la publicidad, b) la discrecionalidad y discriminación en su asignación, c) la opacidad en la contratación y el ejercicio de los recursos, d) las deficiencias en la planificación, e) la ausencia de rendición de cuentas y de sanciones, f) la inequidad de la contienda y g) la poca utilidad pública de las campañas.

3- Definir criterios de asignación basados en la idoneidad

La publicidad oficial no debe ser asignada por los Estados para premiar o castigar los contenidos editoriales e informativos de los medios. En el artículo 7 de la Constitución Mexicana está estipulado que la libertad de expresión no se puede restringir de manera directa o indirecta. Por lo anterior, los recursos publicitarios deben asignarse según criterios preestablecidos, claros, transparentes y objetivos, que deberán evaluar distintos factores, tales como el perfil del público al que va destinada la campaña, los precios, la circulación, la audiencia del medio y distintos criterios de equidad. A su vez es trascendental reconocer la idoneidad, el público objetivo -con acciones afirmativas hacia contenidos asociados a grupos vulnerables- y la no discriminación.

El establecimiento de criterios se enmarca en el debate sobre la promoción del pluralismo informativo en el país. Definir criterios exclusivamente en función del rating y de la cobertura de los medios en un país donde la concentración mediática es extrema, sólo profundizará esta concentración. Los criterios definidos deben evitar que la materia se convierta en una barrera indirecta que margine a los medios del acceso a la publicidad oficial.

4- Máxima publicidad

La rendición de cuentas y el control de la publicidad oficial requieren como principio transversal la transparencia. Tanto los gobiernos como los medios de comunicación deben garantizar un acceso amplio a información crucial para monitorear su ejercicio.

- **Gobierno.** Todos tenemos derecho a saber cuánto, cómo y en qué se gastan los recursos públicos destinados a la publicidad oficial para que no sea ejercido de manera discriminatoria o discrecional. En México, la reforma constitucional en materia de acceso a la información y transparencia de 2014 mejoró el marco legal vigente. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece obligaciones específicas de transparencia para el ejercicio de publicidad oficial en el artículo 70. La fracción XXIII de este artículo señala que los sujetos obligados deben poner a disposición del público y actualizar "*los montos destinados a gastos relativos a comunicación social y publicidad oficial desglosada por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña.*" Sin embargo, la implementación no es garante, por lo que debe ser

homogénea y oportuna. A la par, se debe prever la publicación de un informe anual, accesible y ciudadano.

- **Medios.** La reforma señalada define como sujetos obligados a las personas físicas y morales que reciben dinero público. Bajo esta premisa y tomando en cuenta que los medios de comunicación deben fortalecer la confianza de la ciudadanía y fomentar el debate público, deberá divulgarse la recepción de los recursos.
- **Elaboración de padrones de medios y proveedores.** Se deberá contar con: a) Una lista nacional de servicios de publicidad oficial que favorezca la transparencia y la rendición de cuentas en los servicios de contratación. Ésta debe señalar la lista de proveedores y servicios. b) Padrón Nacional de Medios que cuente con las siguientes características: inclusión de todo tipo de medios impresos, digitales, de audio y plataformas digitales (como Google, Youtube, Facebook, Twitter e Instagram); señalar el detalle del tipo de medio; flexibilidad para ingresar al padrón, incluso de forma gratuita, aquellos medios que cubren poblaciones en situación de vulnerabilidad; y elaboración de este padrón con respeto a los principios de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

5- Transparencia y regulación de la medición de audiencia, circulación, visitas y rating

Actualmente, no existen indicadores disponibles y confiables sobre las audiencias, el rating, las visitas y la circulación de los distintos medios de comunicación. La ausencia de un sistema de medición imparcial e independiente perjudica al monitoreo de los medios de comunicación. Es primordial establecer un sistema imparcial y externo de medición de audiencias, basado en estándares certificados de medición y así asegurar que la asignación de la publicidad se haga a partir de criterios técnicos.

6- Contenidos de utilidad pública y libres de promoción personalizada

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

En este sentido, una atención efectiva al marco Constitucional requiere la derogación del artículo 242 numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que establece una excepción para la difusión de los informes de labores o de gestión. De ninguna manera se puede mantener este régimen de excepción que ha dado pie a muchos abusos.

Art. 242-5 "Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no

serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.”

7- La Publicidad Oficial debe ser siempre identificable

Definición clara: La Ley General debe contener una definición clara de la publicidad oficial y no sólo incluir la publicidad acordada con los medios. También debe considerar la publicidad colocada en la vía pública, así como por los intermediarios en redes sociales y plataformas digitales.

La publicidad oficial debe ser entendida como un canal de comunicación entre el Estado y la población. Se refiere a toda la publicidad colocada en los medios, en la vía pública, en redes sociales y plataformas digitales, por todas las ramas del gobierno y en todos los órdenes de gobierno. Comprende toda la publicidad de las empresas controladas por el Estado y organismos públicos autónomos. Su propósito es difundir las políticas, programas, servicios e iniciativas gubernamentales; promover el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos; incidir en el comportamiento social y estimular la participación de la sociedad civil en la vida pública y, en general, informar sobre cualquier hecho que sea de relevancia pública. La producción y asignación de publicidad oficial debe regirse por los principios de transparencia, eficiencia y buen uso de los fondos públicos[1].

Debe identificarse en todo momento: La publicidad oficial en sintonía con el artículo 6, inciso B, fracción IV de la Constitución debe ser siempre identificable por el lector, auditor, usuario de internet y televidente y diferenciarse, con especial énfasis, respecto a los contenidos editoriales. *“Se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa por lo que se establecerán las condiciones que deben regir los contenidos y la contratación de los servicios para su transmisión al público, incluidas aquellas relativas a la responsabilidad de los concesionarios respecto de la información transmitida por cuenta de terceros, sin afectar la libertad de expresión y de difusión.”* Este artículo aplica tanto a la publicidad comercial como oficial.

8- Fomento a la pluralidad y la diversidad

La publicidad oficial no es un subsidio. Los Estados deberán establecer políticas y destinar recursos para promover la diversidad y el pluralismo de medios a través de mecanismos de ayudas indirectas o subsidios explícitos y neutros, diferenciados de los

gastos de publicidad oficial como lo prevé el punto 8 de los principios para la regulación de la publicidad oficial de la Organización de los Estados Americanos.

La regulación de la publicidad oficial debe acompañarse de una definición y regulación de los mecanismos de fomento del pluralismo y de la diversidad. Se deben definir mecanismos que permitan que el Estado cumpla con sus obligaciones en materia de promoción del pluralismo informativo.

Los objetivos de estos apoyos deberán ser a) la promoción del pluralismo y de la diversidad cultural y lingüística, b) combatir la concentración y c) ayudar a la industria mediática.

9- Mecanismos de control

Controles externos de la publicidad oficial. Es trascendental que se considere la creación o integración de algún ente regulador de la publicidad oficial que no dependa de la Secretaría de Gobernación, sino que sea un órgano, organismo, Comisión de vigilancia, o Consejo Nacional. La administración pública ha pasado por cambios estructurales importantes con la creación de varios órganos autónomos. Las iniciativas deben aprovechar este cambio en el diseño institucional del Estado para proponer soluciones creativas que permitan un monitoreo exhaustivo de la asignación de publicidad oficial y que impida la concentración de la información en los sujetos obligados.

Los gobiernos deben rendir cuentas a la ciudadanía, los mecanismos de control externo deben de ser: claros y públicos, que informen sobre la legalidad y la idoneidad de la pauta estatal, además de incluir auditorías periódicas.

Declaración de conflictos de interés. Existen medios creados por los mismos sujetos obligados o por actores políticos que adquieren contratos sin declarar el posible conflicto de interés. La declaración de conflicto de interés aplica también para identificar medios que pertenecen a grupos amplios que tienen otras empresas contratantes con el gobierno. La licitud de la asignación debe considerar esta declaración por parte de los medios de comunicación y las personas físicas y morales que proveerán publicidad oficial.

Sanciones. Las iniciativas deben de establecer y detallar las medidas de apremio y sanciones a las que serán acreedores los servidores públicos o usuarios de los recursos públicos que violen lo dispuesto en la ley.

10- Uso racional de los recursos públicos

Limitar el gasto. Los gastos en esta materia deberán realizarse con estricto apego a los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. El articulado debe ser claro sobre los límites al gasto en Publicidad y comunicación social.

Impedir el sobre ejercicio. Gastar más de lo presupuestado en publicidad oficial es una práctica común, incluso se ha revelado que este gasto excede en el orden federal casi el 200%. De 2007 a 2012, el 65.9% del presupuesto en publicidad oficial se gastó sin haberse presupuestado. En la actual administración federal se sobre ejerció el 71% del gasto presupuestado. La ley debe considerar la prohibición de esta práctica y limitarla como máximo al 10% del gasto presupuestado.

Usar de forma adecuada los tiempos oficiales. El Estado dispone de tiempos gratuitos puestos a su disposición por los concesionarios de estaciones de radio y televisión. En total, el tiempo gratuito denominado tiempo oficial -que engloba los tiempos fiscales y del estado- representa 65 minutos diarios en cada estación de radio y 48 minutos en cada canal de televisión. Repensar la administración adecuada de estos tiempos permitiría limitar el gasto en publicidad oficial. La ley debe prohibir la contratación de anuncios en radio y televisión mientras no se han acabado los tiempos gratuitos.

FIRMAN

Antifaz

Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC)

Artículo 19, Oficina para México y Centroamérica

Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI)

Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI) Capítulo Puebla

Barra Mexicana de Abogados

Borde Político

Centro de Comunicación Social (CENCOS)

Ciudadan@s por la Transparencia

Colectivo de Periodistas por la Paz y la Libertad de Expresión

Comunicación Comunitaria

Creatura, Promotora del Pensamiento Crítico

Fundar, Centro de Análisis e Investigación

Horizontal

Iniciativa Sinaloa

Institute for War and Peace Reporting (IWPR)

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO)

Lado B

México Evalúa

México Infórmate

Noroeste

Nosotrxs

OBSERVATEL

Observatorio de Transparencia Con los Ojos Abiertos - IBERO Puebla

Opciona

Plan Estratégico de Juárez A. C.

Quinto Elemento Lab

Red de Periodistas a Pie

Red Libre Periodismo

Revista Proceso

Sin Embargo

Sonora Ciudadana AC

Transparencia Mexicana
Yo Ciudadano
WAN-IFRA, Asociación Mundial de Periódicos y Editores de Noticias.

A título personal:

Adriana Esquivel
Aleida Calleja
Alejandro Cárdenas
Alejandro Páez Varela
Alfredo Lecona Martínez
Antonio Martínez Velázquez
Cesar Mendoza
Conrado Quezada
Cuauhtémoc Cruz Isidoro
Cynthia Dehesa
Daniel Lizárraga
Daniel Moreno
Daniela Barragán
Daniela Pastrana
Ernesto Aroche Aguilar
Francisco Cuamea
Grisel Salazar Rebolledo
Héctor Camero Haro
Issa Luna
Irina Vázquez Zurita
Ixchel Cisneros
Jade Ramírez
Jaime Armendáriz
Jorge Carrasco Araizaga
Jose Mario de la Barza
Juan E. Pardinás Carpizo
Leticia Cuesta
Lydia Govea
Liliana Veloz Márquez
Lilia Vélez
Linaloe R. Flores
Lourdes Morales Canales
Leonor Gómez Barreiro
María Eugenia Chávez
Mariana Niembro
Mely Arellano Ayala
Miguel Silerio Ortega
Miguel Pulido
Mireya Márquez
Nelda Ortega
Patricia Mayorga
Rafael G. Hernández García Cano
Raquel Zapien

Ricardo Corona Real
Rita Varela Mayorga
Sergio Meza de Anda
Sibely Cañedo
Silber Alonso Meza Camacho
Sugeyry Gándara
Venessa Rivas
Viétnika Batres
Wilbert Torre

[1] Fuente: Asociación por los Derechos Civiles: Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial. Iniciativa de Javier Corral y Marcela Torres, en línea: <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=11&sm=3&id=36594>