



GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL DURANTE EL SEXENIO DE AMLO¹

01

La administración de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) llegó con la promesa de una transformación profunda en las políticas públicas, incluyendo un cambio significativo en la relación entre el gobierno y los medios de comunicación. Uno de los temas centrales era la regulación de la publicidad oficial, un recurso utilizado históricamente por los gobiernos para influir en la línea editorial de los medios de comunicación. Sin embargo, a más de cinco años de iniciado su mandato, la falta de avances en esta materia es una asignatura pendiente que ha generado preocupación entre personas defensoras de la libertad de prensa y transparencia.

Desde el inicio de su campaña, López Obrador criticó duramente el gasto excesivo y la falta de transparencia en la asignación de publicidad oficial por administraciones anteriores. Su discurso se centró en la necesidad de reducir en un 50% el gasto ejercido por Enrique Peña Nieto (EPN), y en aplicar criterios justos y equitativos en su distribución.

A pesar de estas propuestas, los avances en la regulación de la publicidad oficial han sido mínimos. El presupuesto destinado a este rubro se redujo, pero la falta de un marco regulatorio robusto ha permitido que la distribución siga siendo discrecional. Desde ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica y Fundar, Centro de Análisis e Investigación hemos señalado que el gasto en publicidad oficial sigue careciendo de mecanismos efectivos de control y rendición de cuentas, lo que perpetúa el riesgo de que estos recursos se utilicen para premiar o castigar a medios de comunicación según su cobertura de las actividades gubernamentales.

Uno de los problemas más destacados es la ausencia de una ley que regule de manera integral la publicidad oficial. Aunque en 2018 se aprobó la Ley General de Comunicación Social (LGCS), ésta ha sido ampliamente criticada por su ineficacia para garantizar la equidad y la transparencia. Esta ley ha sido calificada como un esfuerzo insuficiente para controlar el uso de recursos públicos en este ámbito, y permite que el gobierno mantenga un control considerable sobre la prensa a través de la distribución de contratos de publicidad.

La falta de regulación adecuada tiene varias implicaciones preocupantes. En primer lugar, perpetúa un ambiente en el que los medios de comunicación pueden sentirse presionados para moderar su cobertura crítica hacia el gobierno por temor a perder ingresos. En segundo lugar, la opacidad en la asignación

¹ Fundar, Centro de Análisis e Investigación y ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica presentan cada año las cifras de publicidad oficial que se publican por el COMSOC entre los meses de junio-julio. En esta ocasión, al encontrarse México en fin de sexenio, se presentarán dos análisis: 1) del año 2023, y 2) del año 2019 a 2023 para evaluar el gasto de publicidad oficial en el sexenio.



de estos recursos dificulta la fiscalización y el control ciudadano, erosionando la confianza pública en las instituciones.

Ante la proximidad de un cambio de gobierno, el tema de la publicidad oficial se mantiene como un desafío pendiente. El gobierno de Claudia Sheinbaum deberá enfrentar la tarea de reformar el marco regulatorio vigente para que se garantice que la publicidad oficial no sea utilizada como un mecanismo de censura sutil sobre los medios de comunicación, sino como una herramienta para informar a la ciudadanía de manera imparcial y efectiva.

En este contexto, es importante recordar que aún está pendiente el cumplimiento de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), identificada con el folio AR 308/2022, emitida el 8 de septiembre de 2021. Esta sentencia ordena al Congreso de la Unión reformar la ley para garantizar la libertad de expresión y el derecho a la información. **El Poder Legislativo tiene como plazo el 10 de septiembre de este año para llevar a cabo dicha reforma.**

La falta de regulación efectiva de la publicidad oficial sigue siendo una deuda con la democracia mexicana. Sin reglas claras y transparentes, la relación entre el gobierno y los medios de comunicación seguirá marcada por la desconfianza y el riesgo de que los recursos públicos sean utilizados para coartar la libertad de prensa. Es imperativo que el próximo gobierno aborde este tema con la seriedad y el compromiso que demanda la consolidación de una democracia plena en México.

El largo camino jurídico para reformar la Publicidad Oficial en México

2019: Presentación de Amparo y Apelación

Tras la aprobación de la LGCS en 2018, en 2019, ARTICLE 19 presentó un amparo para proteger la libertad de expresión y el acceso a la información relacionado con la publicidad oficial. Este amparo fue rechazado porque se argumentó que ARTICLE 19 no tenía un "interés legítimo" para solicitar esta protección. Sin embargo, se apeló la decisión, pidiendo que la SCJN revisara y atrajera el caso.

2020: Atracción de la SCJN

En 2020, la SCJN aceptó revisar el caso, asumiendo su facultad de atracción para analizar el proyecto bajo el folio AR 308/2020.

2021: Declaración de Inconstitucionalidad de la LGCS

En 2021, se publicó un proyecto de sentencia que sería discutido por la Primera Sala. Este proyecto abordaba temas cruciales, entre ellos que la Secretaría de Gobernación (SEGOB), una entidad política del gobierno, tuviera la facultad de decidir cómo asignar la publicidad oficial, lo que podría derivar en un manejo poco transparente y arbitrario de los recursos. Además, se expresaba preocupación por el hecho de que los parámetros de asignación se establecieran a través de lineamientos de una depen-



dencia pública del Ejecutivo Federal, cuando, por mandato constitucional, estos criterios deberían estar claramente definidos en la ley correspondiente.

La Primera Sala aprobó el proyecto por unanimidad y decidió amparar y proteger a ARTICLE 19, declarando que la LGCS era inconstitucional. La sentencia de la SCJN fue un hito porque reconoció que la ley no cumplía con los requisitos para proteger adecuadamente la libertad de expresión y el derecho a la información, al carecer de reglas claras para la asignación de recursos en publicidad oficial.

La SCJN señaló lo siguiente en la sentencia:

La Ley General de Comunicación Social vulnera la libertad de expresión y el derecho a la información al no prever criterios de asignación claros y precisos para el gasto en comunicación social, ni tampoco dispone mecanismos para garantizar que dicho gasto cumpla con los criterios constitucionalmente previstos para la materia, es decir, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

03

— 2022: Reformas Insuficientes en el "Plan B"

En 2022, se reformó la LGCS como parte de un paquete de reformas electorales conocido como "Plan B". Sin embargo, estas reformas no resolvieron los problemas de inconstitucionalidad previamente señalados por la SCJN. Los criterios de asignación de publicidad oficial seguían siendo amplios y poco claros, permitiendo que las secretarías del estado establecieran sus propios parámetros, lo que iba en contra de lo que había ordenado la SCJN.

— 2023: Falta de reforma de la LGCS conforme a estándares de derechos humanos

En 2023, a pesar de la sentencia de la SCJN, la LGCS no fue reformada para cumplir con los estándares internacionales de derechos humanos ni con los Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

— 2024: Encomienda al Poder Legislativo para reformar la LGCS

Finalmente, en 2024, el Poder Legislativo recibió la encomienda de reformar la LGCS para corregir estas deficiencias antes del 10 de septiembre de este año. Esta reforma es crucial para garantizar que la publicidad oficial se asigne de manera justa, transparente y respetando los derechos de todos, especialmente la libertad de expresión y el acceso a la información.

Gasto en publicidad oficial en 2023

El análisis del gasto en publicidad oficial durante 2023, revela patrones de subejercicio y concentración del gasto en diciembre, lo que refleja una persistente mala planificación en la gestión de los recursos públicos. El gasto en 2023 fue de 2,559 millones de pesos. Tuvo un subejercicio de 14.06%, es decir, se dejaron de gastar 418 millones de los 2,978 millones que se aprobaron originalmente.



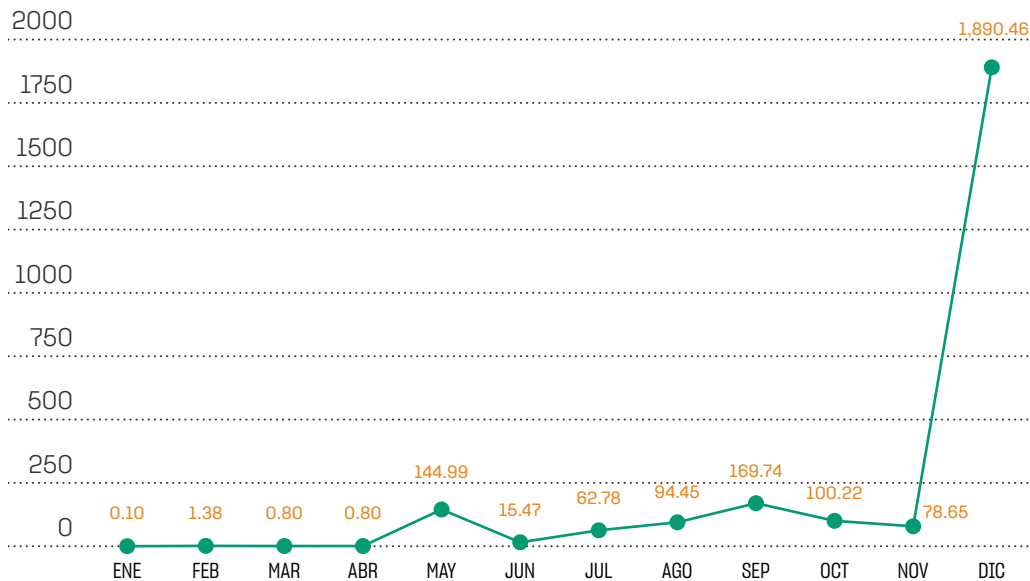
GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL DURANTE EL SEXENIO DE AMLO



Una vez más, una gran parte del gasto se concentró en diciembre, con el 73.85% del presupuesto ejercido en ese mes. Este fenómeno, conocido como "gasto decembrino", indica una falta de planificación y ejecución adecuada a lo largo del año.

Gasto en publicidad oficial por mes durante 2023

Millones de pesos de 2024



Fuente: Información del COMSOC.

En 2023, 424 medios de comunicación recibieron publicidad oficial, pero solo diez de ellos concentran el 45.05% del presupuesto, mientras que los 414 medios restantes agrupan el 54.95%. Entre los principales beneficiarios de estos recursos se encuentran La Jornada, con el 9.46% del total, Televisa con el 9.09%, y Medios Masivos Mexicanos con el 8.02%. Juntos, estos tres medios sumaron 680 millones de pesos, lo que representa el 26.57% del total. En comparación, en 2022 los medios que más publicidad oficial recibieron fueron Televisa, TV Azteca y La Jornada. Aunque en 2023 la concentración de recursos continuó, hubo ligeros cambios en los tres principales beneficiarios, destacando la posición de La Jornada y la incorporación de Medios Masivos Mexicanos en lugar de TV Azteca.

Llama la atención la disminución de la asignación a TV Azteca en un contexto de crecientes tensiones públicas entre Ricardo Salinas Pliego, dueño de dicho medio, y el gobierno federal, lo que demuestra la discrecionalidad y arbitrariedad en la distribución de recursos. En 2022, TV Azteca recibió 242.87 millones de pesos, mientras que ahora solo recibe 106.88 millones, lo que representa una reducción de 55.99%.



GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL DURANTE EL SEXENIO DE AMLO



Medios de comunicación que recibieron publicidad oficial en 2023

Millones de pesos de 2024

MEDIOS	MONTO	% DEL TOTAL
LA JORNADA, DEMOS DESARROLLO DE MEDIOS, S.A. DE C.V.	242.26	9.46%
TELEVISA S. DE R.L. DE C.V.	232.60	9.09%
MEDIOS MASIVOS MEXICANOS, S.A. DE C.V. (VARIOS PERIODICOS)	205.28	8.02%
TV. AZTECA, S.A. DE C.V.	106.88	4.18%
LA B GRANDE, S.A DE C.V.	99.64	3.89%
ORGANIZACION EDITORIAL ACUARIO, S.A. DE C.V.	63.26	2.47%
COMPAÑIA EDITORA DEL MAYAB SA DE CV	56.88	2.22%
MILENIO DIARIO, S.A. DE C.V.	53.82	2.10%
AGENCIA DIGITAL, S.A. DE C.V.	49.88	1.95%
STEREOREY MÉXICO, S.A.	42.57	1.66%
Otros 414 medios	1,406.75	54.95%
Total	2,559.83	100.00%

Fuente: Información del COMSOC.

05

En cuanto a las dependencias, 112 gastaron publicidad oficial. Diez de ellas gastaron el 80.51% (2,060 millones). El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Lotería Nacional y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) fueron las dependencias que más gastaron en publicidad oficial, acumulando en conjunto 1,452 millones de pesos, lo que representa el 56.73% del total. Esto marca un cambio con respecto a 2022, cuando el ISSSTE no figuraba entre las diez dependencias con mayor gasto en publicidad oficial. La inclusión del ISSSTE en 2023 destaca una reconfiguración en la distribución del presupuesto entre las principales dependencias del gobierno federal.

Dependencias que gastaron publicidad oficial en 2023

Millones de pesos de 2024

DEPENDENCIAS	MONTO	% DEL TOTAL
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS)	662.90	25.90%
LOTERÍA NACIONAL	509.79	19.92%
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (ISSSTE)	279.45	10.92%
INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL PARA EL CONSUMO DE LOS TRABAJADORES (INSTITUTO FONACOT)	186.65	7.29%
SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL (SEDENA)	105.27	4.11%
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP)	97.63	3.81%
BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, S.N.C. (BANOBRAS)	61.98	2.42%
NACIONAL FINANCIERA, S.N.C. (NAFIN)	56.39	2.20%
BANCO DEL BIENESTAR, S.N.C.	52.01	2.03%



GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL DURANTE EL SEXENIO DE AMLO



DEPENDENCIAS	MONTO	% DEL TOTAL
SECRETARÍA DE MARINA (SEMAR)	48.80	1.91%
Otras 102 dependencias	498.96	19.49%
TOTAL	2,559.83	100.00%

Fuente: Información del COMSOC.

Gasto en publicidad oficial de 2019 a 2023

El gobierno federal, en este sexenio, ha mantenido tres tendencias en el presupuesto de publicidad oficial: 1) subejercicio del gasto y reducción del presupuesto; 2) (hiper)concentración del gasto en unos cuantos medios; y 3) falta de criterios claros, objetivos y transparentes en la asignación de recursos. Los cuáles se explicarán a lo largo del texto.

06

Subejercicios del gasto y reducción del presupuesto

El gasto en publicidad oficial durante este sexenio, de 2019 a 2023, asciende a 14,500 millones de pesos, una diferencia de 78.70% respecto del gobierno de EPN en los primeros cinco años (68,079 millones de pesos).

Presupuesto en publicidad oficial, 2013 a 2023

Millones de pesos de 2024

AÑO	APROBADO	EJERCIDO	DIFERENCIA	VARIACIÓN % [EJERCIDO/APROBADO]
2013	8,107.89	12,062.01	3,954.12	48.77%
2014	8,201.21	11,073.80	2,872.59	35.03%
2015	8,122.55	14,661.30	6,538.75	80.50%
2016	6,576.40	15,360.90	8,784.51	133.58%
2017	5,794.49	14,921.84	9,127.35	157.52%
2018	5,582.31	12,202.99	6,620.68	118.60%
2019	6,418.24	3,997.21	-2,421.04	-37.72%
2020	3,929.16	2,629.49	-1,299.66	-33.08%
2021	3,310.30	2,668.91	-641.39	-19.38%
2022	3,459.99	2,644.95	-815.04	-23.56%
2023	2,978.59	2,559.83	-418.76	-14.06%

Fuente: Información del COMSOC.

En este gobierno se ha subejercido el presupuesto destinado a la publicidad oficial, alrededor de 27.85% en el periodo 2019 a 2023 (ver la siguiente gráfica). Esta reducción es resultado de la aplicación de la "austeridad republicana". Si bien la austeridad puede ser vista como un esfuerzo para reducir el gasto público, también plantea interrogantes sobre las consecuencias de limitar los recursos destinados a la difusión de información oficial como afectar la capacidad del gobierno para mantener a la ciudadanía informada y garantizar la transparencia en sus acciones.

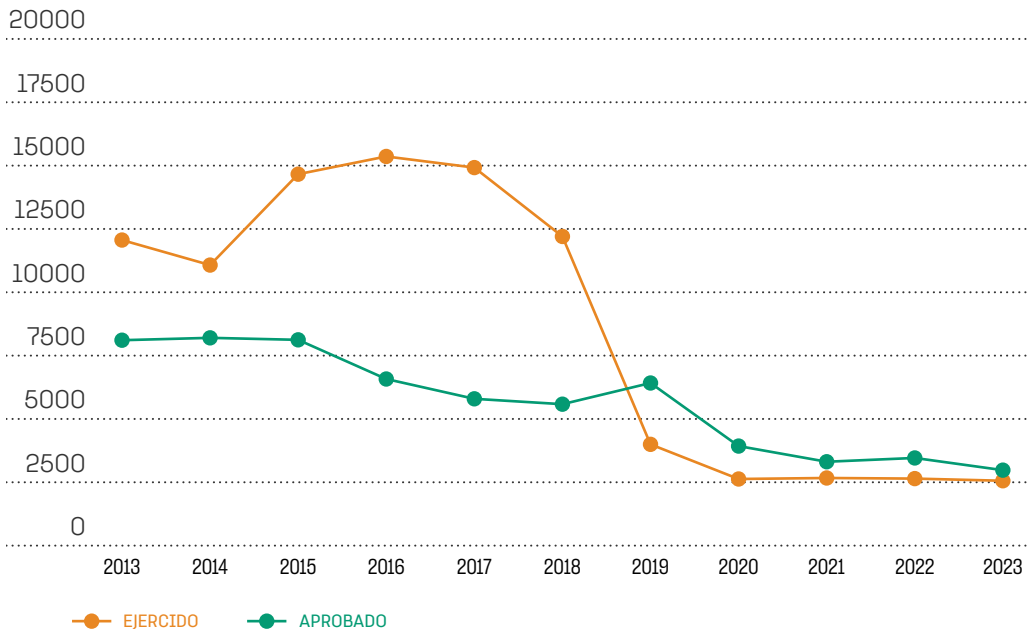


GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL DURANTE EL SEXENIO DE AMLO



Gasto en publicidad oficial, 2013 a 2023

Millones de pesos de 2024



07

Fuente: Elaboración con datos del COMSOC.

Gasto decembrino

El gasto decembrino ha sido una constante durante el gobierno de AMLO. En cada año, más de la mitad del presupuesto de publicidad oficial se ejerció en el mes de diciembre: en 2019 se gastó el 83%; en 2020 el 69%; en 2021 el 77%; en 2022 el 67%; y en 2023 el 73%. Esto es una mala práctica resultado de la falta de planificación y transparencia en el uso de los recursos públicos como se mencionó (ver la siguiente gráfica).

Concentrar el gasto en un solo mes del año dificulta la evaluación del impacto de la publicidad oficial a lo largo del tiempo. La recurrencia de esta mala práctica resalta la importancia de implementar controles más estrictos y de promover una mayor transparencia en la asignación y ejecución del presupuesto de publicidad oficial. Ésta debería ser una herramienta para informar a la ciudadanía de manera continua y equilibrada, no una táctica concentrada en un periodo determinado del año.

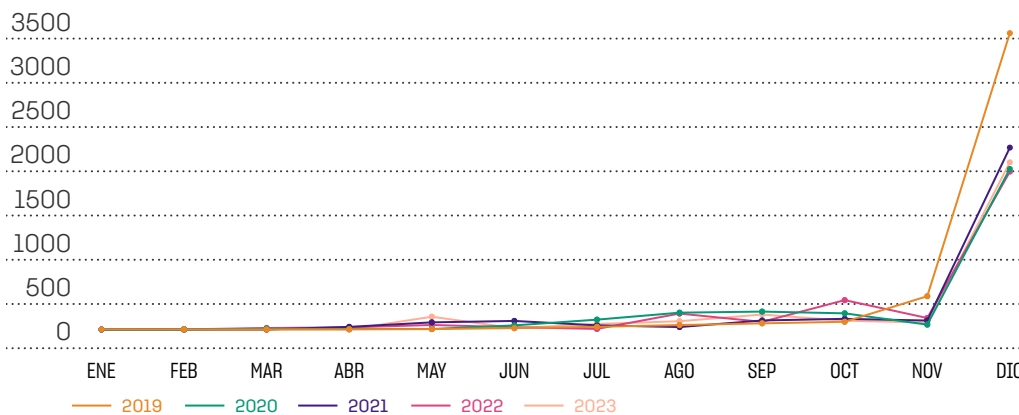


GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL DURANTE EL SEXENIO DE AMLO



Gasto por mes, 2019 a 2023

Millones de pesos de 2024



Fuente: Elaboración con datos del COMSOC.

Medios de comunicación

En el periodo 2019 a 2023, 921 medios de comunicación recibieron publicidad oficial. Diez de ellos concentraron el 48.57% de los recursos, mientras que los 911 medios restantes se repartieron el 51.43%. Televisa, La Jornada, y TV Azteca son nuevamente los medios que concentran la mayor parte de la publicidad oficial. Televisa recibió el 10.43% del total, La Jornada el 9%, y TV Azteca el 8.71%. Juntos, estos tres medios acumularon 4,079 millones de pesos, lo que representa el 28.13% del presupuesto total destinado a publicidad oficial.

Esta situación revela un problema recurrente de inequidad en la asignación de la publicidad oficial, donde un reducido grupo de medios se beneficia de la mayoría de los recursos, dejando a la gran mayoría con una proporción menor. Esta concentración podría reflejar una estrategia del gobierno para influir en medios de amplia cobertura y mayor audiencia, pero también plantea serias dudas sobre la transparencia y los criterios utilizados para distribuir estos fondos.

Repetidamente, se ha señalado la necesidad de una mayor equidad y pluralidad en la asignación de la publicidad oficial, ya que la concentración en pocos medios afecta a la pluralidad informativa y también puede socavar la independencia editorial de aquellos que dependen en gran medida de estos ingresos.

Medios de comunicación que recibieron publicidad oficial de 2019 a 2023

Millones de pesos de 2024

MEDIOS	MONTO	% DEL TOTAL
TELEVISA	1,511.74	10.43%
LA JORNADA, DEMOS DESARROLLO DE MED IOS, S.A. DE C.V.	1,304.65	9.00%
TV. AZTECA, S.A. DE C.V.	1,262.71	8.71%



GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL DURANTE EL SEXENIO DE AMLO



MEDIOS	MONTO	% DEL TOTAL
MEDIOS MASIVOS MEXICANOS, S.A. DE C.V. (VARIOS PERIODICOS)	1,028.78	7.09%
GRUPO IMAGEN	352.59	2.43%
GRUPO DE RADIODIFUSORAS, S.A. DE C. V. - GRUPO FORMULA	351.99	2.43%
ORGANIZACION EDITORIAL ACUARIO, S.A. DE C.V.	324.36	2.24%
AGENCIA DIGITAL, S.A. DE C.V.	321.08	2.21%
MILENIO DIARIO, S.A. DE C.V.	299.86	2.07%
ESTUDIOS CHURUBUSCO AZTECA, S.A.	285.32	1.97%
Otros 911 medios	7,457.31	51.43%
TOTAL	14,500.39	100.00%

Fuente: Información del COMSOC.

09

Dependencias

La distribución del gasto en publicidad oficial por parte de la Administración Pública Federal entre 2019 y 2023 muestra una marcada concentración de recursos en un pequeño número de dependencias. De las 158 dependencias que gastaron en publicidad oficial durante este periodo, solo diez concentraron el 78.07% de los recursos, mientras que las 148 restantes compartieron apenas el 21.93%.

El IMSS, la SEGOB y la Lotería Nacional lideran la lista, con un gasto conjunto de 7,139 millones de pesos, lo que representa casi la mitad del presupuesto total (49.24%). Esta concentración pone de manifiesto la desigualdad en la distribución de los recursos destinados a la publicidad oficial, reflejando una posible priorización de ciertas áreas gubernamentales para la promoción de sus actividades y programas.

La inclusión de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar) entre las diez dependencias con mayor gasto en publicidad oficial, con un total de 894 millones de pesos, equivalente al 6.17% del presupuesto de este sexenio, también es significativa. Esto sugiere un énfasis en la comunicación y promoción de las acciones de las fuerzas armadas, lo cual podría estar relacionado con el creciente rol que estas instituciones han desempeñado en diversas áreas de la administración actual. La concentración de recursos en un reducido número de dependencias podría limitar la visibilidad de las actividades de otras áreas gubernamentales que también tienen un impacto en la sociedad.

Dependencias que gastaron publicidad oficial de 2019 a 2023

Millones de pesos de 2024

DEPENDENCIA	MONTO	% DEL TOTAL
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS)	3,860.26	26.62%
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (SEGOB)	1,674.28	11.55%
LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA (LOTENAL)	1,604.77	11.07%
PRONÓSTICOS PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA	952.82	6.57%



DEPENDENCIA	MONTO	% DEL TOTAL
INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL PARA EL CONSUMO DE LOS TRABAJADORES (INSTITUTO FONACOT)	850.97	5.87%
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (ISSSTE)	762.55	5.26%
SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL (SEDENA)	595.13	4.10%
COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD (CFE)	365.99	2.52%
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP)	353.69	2.44%
SECRETARÍA DE MARINA (SEMAR)	299.58	2.07%
Otras 148 dependencias	3,180.35	21.93%
TOTAL	14,500.39	100.00%

Fuente: Información del COMSOC.

Reflexiones a lo largo del sexenio

La gestión de la publicidad oficial durante el actual sexenio ha revelado tres tendencias preocupantes y persistentes que ponen en duda la efectividad y transparencia en el uso de estos recursos. En primer lugar, el subejercicio del gasto y la reducción progresiva del presupuesto destinado a publicidad oficial refleja la falta de planificación adecuada y una posible desconexión entre las asignaciones presupuestarias y las necesidades reales de comunicación.

En segundo lugar, la hiperconcentración del gasto en unos cuantos medios, con Televisa, La Jornada y TV Azteca acaparando una parte significativa del presupuesto, evidencia un enfoque que favorece a un reducido grupo de actores mediáticos. Esta concentración no solo afecta la pluralidad informativa, sino que también plantea serias dudas sobre la independencia editorial de los medios que dependen en gran medida de estos recursos.

Finalmente, la falta de criterios claros, objetivos y transparentes en la asignación de recursos ha sido una constante. A pesar de las repetidas críticas y la necesidad evidente de reformar estos procesos, el gobierno ha fallado en establecer y aplicar normas que garanticen una distribución más equitativa y justa de la publicidad oficial. Esta ausencia de reformas perpetúa un sistema opaco que beneficia a unos pocos y limita la capacidad del Estado para utilizar la publicidad oficial como una herramienta efectiva de comunicación y rendición de cuentas.

En conjunto, estas tendencias reflejan la urgencia de una reforma integral en la gestión de la publicidad oficial. Es por ello, que ARTICLE 19 y Fundar exhortamos nuevamente al Congreso de la Unión cumplir con el mandato del Poder Judicial y establecer criterios claros y transparentes que guíen la asignación de recursos, promover una distribución más equitativa entre los medios y asegurar que el gasto en publicidad se planifique y ejecute de manera que realmente cumpla con su propósito de informar y conectar al gobierno con la ciudadanía. Sin estas reformas, la publicidad oficial continuará siendo un área marcada por la falta de transparencia y el uso ineficiente de los recursos públicos.