

GOBIERNO ABIERTO Y PUBLICIDAD OFICIAL: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

JUSTINE DUPUY - HAYDEÉ PÉREZ

Este artículo es un intento de compartir con los lectores la visión desde la sociedad civil de gobierno abierto y de cómo pasar de la teoría a la práctica. Este esfuerzo implica definir este concepto, desde nuestra experiencia como ONG, y describir las acciones que hemos llevado a cabo con el objetivo de fortalecer la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, elementos claves de un gobierno abierto.

Por lo tanto, en una primera parte, abordamos las múltiples acepciones que este concepto abarca, para definir, desde el punto de vista de la sociedad civil, lo que implica un gobierno abierto y cómo se ha tratado de impulsar y fortalecer. Desde Fundar Centro de Análisis e Investigación¹ participamos en este impulso a través de mecanismos institucionales (la participación de la Alianza para un Gobierno Abierto) y ejercicios de contraloría social, que juegan un papel detonador en la toma de conciencia de los gobiernos y los obligan a multiplicar sus esfuerzos hacia la construcción de un verdadero gobierno abierto.

Las autoras estamos persuadidas de la importancia de esta última función de la sociedad civil como catalizador de la implementación del gobierno abierto. Por lo que, en una segunda y última parte, detallamos la experiencia de contraloría social, basándonos en el proyecto de publicidad oficial que Fundar lleva más de tres años trabajando.

.....
¹ *Fundar* es una organización civil que desde 1999 busca incidir, por medio del monitoreo de instituciones públicas y el análisis de las finanzas gubernamentales, dentro del debate político sobre la democracia, la participación ciudadana y la orientación del gasto público, especialmente aquel destinado a temas sociales.



JUSTINE DUPUY

Es investigadora del área de Transparencia y rendición de cuentas de Fundar y encargada del proyecto de Publicidad Oficial en esa misma organización. Es licenciada en historia, por La Sorbona, y realizó la maestría en periodismo y técnicas de la información en la Universidad de Estrasburgo, Francia. Desde 2004 hasta 2007 ejerció el trabajo de periodista en Radio Francia y en varios periódicos. Desde 2007 se integró al equipo de Fundar.



HAYDEÉ PÉREZ

Es coordinadora del área de Transparencia y rendición de cuentas de Fundar.

Estudió la licenciatura en relaciones internacionales en la Universidad del Valle de México. Trabajó durante tres años como asistente de investigación en el Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer (PIEM), de El Colegio de México. Desde 2007 se integró al equipo de Fundar.

Primera parte: Gobierno abierto

¿De qué hablamos cuando hablamos de gobierno abierto?

El término gobierno abierto, es uno que últimamente ha caído en una situación que le ocurre a muchos conceptos, y esto es, formar parte de un discurso de moda. A pesar de la poca claridad que existe sobre sus significados y alcances, y de lo común que resulta confundirlo con otras expresiones, ha ganado mucha popularidad y protagonismo durante los últimos años. Desde Fundar, hemos sido testigos de la forma en la que ha ido permeando el espacio público hasta convertirse en una expresión utilizada comúnmente por los distintos actores que participamos en él.

Esta apresurada propagación del término gobierno abierto no ha ido acompañada de un desarrollo conceptual y lingüístico igual de vertiginoso, lo cual ha provocado que se convierta en uno de esos términos que utilizamos sin saber exactamente qué queremos decir. Sobre la divulgación de ideas sin sustancia específica, Mauricio Merino (2005:11) señala que “el riesgo (...) es que sean las circunstancias las que resuelvan el contenido: en cada caso concreto, en cada situación y en cada lugar, cada quien puede darle una definición y un alcance distintos”. Sin duda esto es lo que le ocurre al término gobierno abierto.

De acuerdo con Harlan Yu y David G. Robinson (2012) el término gobierno abierto no es nuevo, ellos pudieron identificar los primeros usos de este concepto hace más de 50 años. Sin embargo, su significado ha ido cambiando sustancialmente a lo largo del tiempo y es probable que de la suma de estos cambios provenga la confusión que le rodea. Ellos identifican como una de las causas principales de esta ambigüedad el hecho de que comparte el adjetivo “abierto” con otro término que también está en boga, datos abiertos (*open data*). De acuerdo con ellos, gobierno abierto puede confundirse y limitarse cuando es utilizado únicamente para hacer referencia a la información gubernamental abierta (*open*

data), siendo que en realidad este concepto es mucho más amplio al incluir políticas públicas en pro del acceso a la Información, la transparencia y la rendición de cuentas.

No obstante, de acuerdo con Álvaro Ramírez-Alujas (2011:103), el concepto de gobierno abierto actualmente trasciende por mucho estas definiciones, puesto que “fluye desde la convicción de repensar la administración pública, de transformar la sociedad y contribuir a desarrollar democracias más sanas, de pasar de las jerarquías a las redes, de asumir compromisos transversales y generar, en conjunto con otros actores sociales y económicos, valor público”. Esta acepción del término parece ser la más ambiciosa, pues supone un cambio paradigmático a través de la ejecución de un modelo en donde la participación sustantiva de la ciudadanía forme parte de la toma de decisiones en los asuntos públicos.

Ahora bien, desde nuestro punto de vista, al hablar de gobierno abierto estamos hablando también del derecho a la participación y del derecho de acceso a la información pública, ambos, derechos humanos reconocidos formalmente desde hace varias décadas en distintos instrumentos internacionales y en muchas constituciones. En este sentido, incorporar el enfoque de derechos humanos al concepto de gobierno abierto parecería fundamental, y evitaría olvidar el hecho de que estos derechos deben de ser respetados, protegidos, garantizados y promovidos en todo momento por el Estado y no tienen que depender de la voluntad del gobierno en turno.

En la práctica, uno de los principales riesgos de no contar con una definición clara de gobierno abierto se traduce en que la atención de las agencias gubernamentales gire hacia la divulgación de información gubernamental en formatos abiertos, por ejemplo, sobre los servicios que provee el Estado, y dejen de lado las reformas legislativas, institucionales y la puesta en marcha de políticas públicas encaminadas a lograr un mayor desarrollo de la transparencia y la rendición de cuentas.²

.....
² Sobre este tema, Nathaniel Heller, director de Global Integrity, señala que “La explicación obvia (en mi mente) para qué “datos abiertos” reciba tanta atención en el contexto de “Gobierno abierto” es que es el tema más sexy, la reforma más llamativa

GOBIERNO ABIERTO Y PUBLICIDAD OFICIAL: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

De hecho, Toby Mendel (2012:1) ha documentado evidencias de lo que se señaló previamente. De acuerdo con Mendel, de todos los países que participan en la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), una iniciativa multilateral que tiene como propósito el que los gobiernos asuman compromisos para promover la transparencia, la colaboración y la rendición de cuentas, únicamente el 30 por ciento de los miembros se ha comprometido hasta el momento (junio 2012) a realizar reformas legislativas significativas en materia de acceso a la información. Dicho 30 por ciento está distribuido entre los miembros que cuentan con una ley de transparencia (21 por ciento) y los miembros que no cuentan con dicho instrumento (nueve por ciento). En este sentido, retomando la percepción de Mendel, a pesar de que existe una ventana de oportunidad para lograr avances en la materia, los gobiernos han privilegiado compromisos relativos a la publicación de información gubernamental en formatos abiertos, en detrimento de avanzar en la elaboración o reforma de los marcos normativos de protección del derecho de acceso a la información.

Gobierno abierto y sociedad civil

Independientemente de la falta de claridad de este término, y de las confusiones asociadas a él, en los últimos años se han multiplicado las organizaciones y los grupos ciudadanos interesados en la promoción de gobiernos transparentes, que rindan cuentas sobre su quehacer y que permitan la participación sustantiva de la ciudadana en la definición de las políticas públicas.

Entre las alternativas para llevar a cabo lo anterior destacan: hacer uso de los mecanismos gubernamentales de participación ciudadana que existen, o bien, llevar a cabo ejercicios alternativos de vigilancia y control sobre el quehacer gubernamental. La primera alternativa ofrece un canal de interlocución directo y estructurado con las autoridades, no obstante, en muchos casos esta participación se limita al mero intercambio de información entre sociedad civil y

de todas. Es mucho más fresco (y francamente menos políticamente controversial) para cualquier gobierno publicar bases de datos de salud del gobierno en línea, de lo que es para el mismo gobierno proporcionar una mayor transparencia en torno a la financiación de los partidos políticos en el país".

gobierno y en otros casos es utilizada por el gobierno para legitimar sus procesos de decisión. La segunda alternativa puede parecer una opción más compleja, pues no existe canal de comunicación directa y los medios de comunicación suelen convertirse en el intermediario, y esto genera de cierto modo una confrontación entre sociedad civil y gobierno, pero es esta segunda vía la que en muchas ocasiones resulta más efectiva.

En este sentido, en términos de mecanismos institucionales de participación para promover la transparencia y la rendición de cuentas, en México destaca la Mesa de Diálogo por la Transparencia en el Distrito Federal, creada en 2008,³ y en el ámbito internacional se encuentra la AGA, mencionada con anterioridad y que fue creada en 2011. La primera es un mecanismo permanente de interlocución e integración de acuerdos entre la sociedad civil organizada, el gobierno del Distrito Federal y el órgano garante de la transparencia en esta entidad; la segunda es una iniciativa multilateral promovida por el gobierno de Estados Unidos, como actividad paralela a la Asamblea General de las Naciones Unidas, que actualmente reúne a desarrolladores, organizaciones y gobiernos de 57 países.

Alianza para el Gobierno Abierto

Para algunos grupos y organizaciones sociales que trabajamos desde hace más de una década en el impulso y fortalecimiento del acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, la llegada de la AGA ha significado un proceso acelerado, complejo, y hasta cierto punto violento. Para decirlo en pocas palabras, y de manera coloquial, la AGA “se ha metido hasta la cocina”, como decimos en México, y nosotros le hemos ido abriendo poco a poco la puerta, al tiempo que la cuestionamos, la transformamos y la adaptamos.

En un resumen muy apretado podríamos decir que la historia de la AGA y Fundar fue así: en agosto del año pasado recibimos

.....
³ En esta página se puede encontrar información sobre la Mesa de Diálogo por la Transparencia del Distrito Federal: <http://www.infodf.org.mx/dvs/>

GOBIERNO ABIERTO Y PUBLICIDAD OFICIAL: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

una invitación a participar en esta iniciativa por parte del Instituto Federal de Acceso a la Información y Datos Personales (IFAI), el órgano encargado de velar por los derechos de la información y la privacidad en nuestro país. Ha pasado un año desde entonces, y al día de hoy hemos incorporado buena parte de nuestra agenda sobre transparencia y acceso a la información dentro de esta plataforma; hemos organizado un encuentro regional en el que participaron más de 40 organizaciones de la sociedad civil, de 16 países de América Latina,⁴ y formamos parte del Secretariado Técnico Tripartita, una instancia creada especialmente para coordinar los trabajos de la AGA en México.

El papel de la sociedad civil en esta iniciativa ha sido determinante. En el caso de México, las organizaciones que participamos en la AGA hemos logrado impactar de manera positiva en este mecanismo y generado dos resultados concretos: 1) el establecimiento de un Secretariado Técnico Tripartita, compuesto por un representante del IFAI, un representante de la Secretaría de la Función Pública y otro de las organizaciones de la sociedad civil, para que las decisiones sobre la Alianza se tomen en conjunto y por consenso y, 2) la elaboración de un “Plan de Acción Ampliado”, debido a que la primera versión presentada por el gobierno mexicano contenía compromisos muy generales y no se veían reflejadas las propuestas de las organizaciones.⁵

Por ahora no tenemos un panorama claro sobre los resultados concretos de cada uno de los compromisos asumidos por el gobierno, ya que la etapa de implementación no ha concluido. Sin embargo, las organizaciones que participamos en esta iniciativa, y en particular Fundar, reconocemos en esta Alianza una plataforma que permite el establecimiento de una nueva relación sociedad y gobierno a favor de la transparencia y la rendición de cuentas.

.....
⁴ El reporte del encuentro está disponible en: <http://gobabierto.tumblr.com/post/30469796167/reporte-taller-ogp-mexico>.

⁵ El Plan de Acción Ampliado, así como los lineamientos y las minutas del Secretariado Técnico Tripartita, se pueden consultar aquí: www.aga.org.mx.

Al respecto, los integrantes de la Alianza reconocemos en la introducción del Plan de Acción Ampliado que este mecanismo ha significado el inicio de un diálogo franco, en donde gobierno y organizaciones trabajan en conjunto para la construcción de una agenda común. Este diálogo ha contribuido a generar mayor entendimiento entre las partes. Las dependencias y entidades conocen mejor a las organizaciones, su agenda y objetivos que persiguen. Asimismo, dentro de las organizaciones comprendemos mejor los obstáculos y limitantes que el gobierno enfrenta para dar cumplimiento a nuestras propuestas.

Contraloría social

El papel de la sociedad civil no se puede limitar a acompañar un proceso de institucionalización de gobierno abierto; debe ser actor del cambio y catalizador de la transformación. La contraloría social, como mecanismo que “propicia el control ciudadano sobre el ejercicio de gobierno” (Cejudo: 2011), permite a las organizaciones de la sociedad civil tener un rol activo en la promoción del acceso a la información, la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas, elementos clave para caminar hacia un verdadero gobierno abierto.

A pesar de los avances logrados en los últimos años, en México seguimos observando espacios gubernamentales de opacidad y discrecionalidad, que no tienen ninguna justificación y mucho menos una consecuencia. Los ciudadanos somos testigos de casos de corrupción y abuso del poder público que en muchas ocasiones quedan impunes.

Debido a lo anterior, desde Fundar hemos desarrollado algunos proyectos de contraloría social, asociados a estas problemáticas, con dos componentes principales: 1) ejercer nuestro derecho de acceso a la información de manera activa para recopilar, sistematizar y analizar los datos gubernamentales, y 2) incorporar las tecnologías de la información y la comunicación para dar a conocer los resultados de nuestras investigaciones. Con respecto a este segundo componente, en Fundar se tiene el objetivo de hacer

GOBIERNO ABIERTO Y PUBLICIDAD OFICIAL: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

más accesible la información gubernamental para la ciudadanía en general, e incluir a grupos tradicionalmente excluidos en los procesos de toma de decisión en particular.

Esta metodología se ha aplicado a los siguientes proyectos:

- www.subsidiosalcampo.org: utilizando las herramientas de transparencia y rendición de cuentas, la página Subsidios al Campo en México busca posicionar en el debate nacional la política de distribución de subsidios al sector, como mecanismo para lograr un desarrollo rural integral.
- www.curul501.org: una plataforma ciudadana para conocer opinar y dialogar sobre las iniciativas de ley promovidas en el Congreso, y que busca revertir la opacidad dentro del Poder Legislativo.
- www.publicidadoficial.com: el monitoreo de los gastos que realizan los gobiernos en publicidad oficial.

Para ejemplificar estos ejercicios de contraloría social que permiten avanzar hacia un gobierno más abierto, en el siguiente apartado se expondrán los hallazgos con respecto a la experiencia del proyecto de publicidad oficial, desarrollado por Fundar y Artículo 19. Este proyecto es un ejemplo de la manera en la que la sociedad civil gestiona grandes cantidades de información, con el objetivo de reutilizarla y generar nuevo conocimiento sobre un problema público específico y, de esta manera, incidir dentro del debate social e intervenir en las recomendaciones de mejora.

Segunda parte: publicidad oficial en México

La publicidad oficial (o comunicación social) se refiere a los espacios que los gobiernos compran, o a los cuales acceden de manera gratuita, en todos los medios de comunicación para anunciarse e informar a los ciudadanos. Esto incluye los espectaculares, el internet, la radio, la televisión y los periódicos. La compra de estos espacios se efectúa con recursos públicos. Por lo tanto, estos

recursos deben ser transparentes, accesibles, y ejercerse con apego a los mandatos constitucionales.⁶

Dada la naturaleza y la función (servir e informar) de la publicidad oficial, esta obedece también al principio de máxima publicidad, suscrito en el artículo 6º constitucional, que se refiere a que toda la información en posesión de las autoridades es pública, por regla general, y que la reserva es la excepción. Entonces, conocer cuánto y cómo se gasta es un derecho fundamental de la ciudadanía.

En la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), los gastos en comunicación social no aparecen como información de oficio, es decir, sin que medie solicitud de parte; no obstante, se encuentran obligaciones más generales que son aplicables también para los recursos destinados a la publicidad oficial. En el artículo 7 se menciona la obligación de transparentar, poner a disposición de los ciudadanos y actualizar la información sobre el presupuesto asignado⁷ y sobre los contratos realizados para servicios.⁸ En el artículo 12 de la misma

.....
⁶ El artículo 134 de la CPEUM menciona la siguiente obligación: "Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, **transparencia** y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados."

⁷ LFTAIPG, Art.7, IX: La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto; Consultar en: <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>

⁸ LFTAIPG, Art. 7, párrafo XII: Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

- a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
- b) El monto;
- c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y
- d) Los plazos de cumplimiento de los contratos; Consultar en: <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>

GOBIERNO ABIERTO Y PUBLICIDAD OFICIAL: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

normativa se estipula que los sujetos obligados deben hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos.

Aunado a esta obligación normativa, la transparencia de los gastos en publicidad oficial conlleva un reto importante para la democracia mexicana: impedir que estos recursos sean utilizados para debilitar la libertad de expresión y el pluralismo informativo. En efecto, los medios de comunicación son pilares del ejercicio democrático del poder al proveer información, permitir el debate y la pluralidad así como vigilar a los gobiernos (Guerrero: 2007).

Sin embargo, el uso desviado de la publicidad oficial afecta de manera estructural la relación entre los medios de comunicación y las entidades de gobierno. La posibilidad de «negociar» la pauta publicitaria inhibe el rol social que los medios de comunicación deberían cumplir en una sociedad democrática, y promueve la autocensura. La publicidad se transforma entonces en una herramienta para premiar o castigar a los medios en función de su línea editorial. El fenómeno ha sido definido como censura sutil, o censura indirecta, y estas prácticas no se confinan a México, sino que han sido documentadas en toda la región, como lo atesta el reporte regional de la Asociación para los Derechos Civiles (2008:7).

Así, la información sobre los gastos en publicidad oficial de los gobiernos federales y estatales debe estar disponible y accesible. La transparencia y el acceso a la información de estos recursos permiten una contraloría social de las relaciones financieras entre los actores políticos y los medios de comunicación, y también contribuyen a crear lazos de confianza entre la sociedad y los gobiernos. De este modo, la ciudadanía sabe con certeza quién recibe cuánto del gobierno en turno; así se da cuenta de los nexos económicos (o dependencia) de los medios que lo informan y le ayuda a forjarse una imagen informada de sus gobiernos.

Sin embargo, en la práctica no es ni evidente ni fácil acceder a esta información. En el marco de la Alianza por el Gobierno Abierto, el gobierno mexicano se ha comprometido a avanzar hacia más transparencia y rendición de cuentas en los recursos ejercidos por

la administración federal en materia de publicidad oficial. Por el momento este compromiso no ha sido cumplido.

Una manera efectiva de caminar hacia un gobierno abierto es, en un primer momento, obligar desde la sociedad civil a que se transparenten los datos necesitados. Así, frente a la escasa, incompleta y dispersa información sobre publicidad oficial, Fundar y Artículo 19 se dieron a la tarea de construir una página que concentre la información sobre el tema: www.publicidadoficial.com. La página se lanzó en febrero del 2011, con datos exclusivamente federales, que detallan los gastos en materia de publicidad oficial, por dependencia y por tipo de campaña mediática. Un año después, se incluyeron los montos ejercidos por cada entidad federativa (cuando se pudo acceder a la información). En estas dos fases, la información se consiguió a través de solicitudes de acceso a la información y del análisis de documentos públicos.

Gracias a los datos contenidos en esta página, se logró llamar la atención de actores claves --ciudadanos, académicos y periodistas-- sobre los riesgos del mal uso de la publicidad oficial. Se consiguió también promover el debate público. El día del lanzamiento de la página, el diario *Reforma* dedicó su primera plana al tema. El año siguiente, con la divulgación de los datos a nivel estatal, los medios nacionales y locales retomaron el tema durante una semana, provocando reacciones políticas y compromisos públicos: el gobernador de Durango prometió no difundir ningún tipo de anuncios en el marco de su informe de gobierno y utilizar el dinero para combatir la sequía. Un diputado de Chihuahua presentó un punto de acuerdo para que el gobierno estatal explique sus gastos. Tres meses después de la presentación de la página, el gobierno estatal de Puebla publicó por primera vez los gastos de publicidad oficial desglosados por tipo de proveedor.

En menos de dos años, la página logró convertirse en un referente en cuanto al problema público relacionado con la publicidad oficial. En ausencia de datos confiables y fácilmente accesibles, la información revelada por Fundar y Artículo 19 ha nutrido el debate público y los análisis.

Durante la campaña electoral del 2012, los candidatos a la presidencia citaron los datos contenidos en la página. La publicidad oficial se convirtió en un tema central de estas elecciones. A tal punto, que el nuevo presidente electo del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Enrique Peña Nieto, ha prometido la creación de un órgano ciudadano y autónomo para monitorear los montos ejercidos en publicidad oficial. Mientras se está escribiendo este artículo, se espera que los congresistas priistas presenten una iniciativa de ley para concretizar la propuesta del futuro presidente.

A continuación, expondremos más a detalle la experiencia que ha sido llevar a cabo este ejercicio de contraloría social, así como la construcción de la página y los principales hallazgos y reflexiones que se desprenden de este proyecto. En la primera parte, se relata la fase de elaboración de la página web *publicidadoficial.com*. En la segunda parte, compartimos la experiencia que se enfoca al acceso a la información en las entidades federativas.

Gobierno federal: los límites de la información de oficio

En el Poder Ejecutivo Federal existe información disponible sobre publicidad oficial, que nos permitió construir nuestras primeras bases:

- En los últimos años la Secretaría de Hacienda y Créditos Público (SHCP) ha publicado información presupuestaria en su página. Así, hemos podido integrar información que se encontraba tanto en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)⁹ y la Cuenta Pública.¹⁰ Con esta

.....

⁹ En el proyecto de presupuesto y el PEF es posible conocer cuánto se le asigna a cada dependencia del gobierno para los gastos en publicidad oficial, a través de los montos que aparecen en el concepto 3600: comunicación social y publicidad.

¹⁰ En la Cuenta Pública, al igual que en el PEF, se pueden conocer los recursos ejercidos para el mismo concepto y para cada dependencia. Esta información se encuentra disponible en la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

información se puede contextualizar la evolución, de 2005 a la fecha, del gasto por dependencia en comunicación social y publicidad.

- El portal de la Secretaría de Gobernación, dependencia que coordina el uso de la publicidad oficial, también proporciona información, pero escasa y de difícil acceso. Es un verdadero laberinto acceder, por ejemplo, a los informes de ejecución de los programas y campañas.¹¹ Los datos se suben en la página sin contexto o explicación que permita entender de qué se trata. Además, mucha información se encuentra en formato PDF.
- Finalmente, para terminar de recopilar toda la información, tuvimos que ingresar una batería de solicitudes de información para acceder a las estrategias de campaña de cada dependencia. Estos documentos permiten conocer las campañas mediáticas que las dependencias planean hacer, dónde las van a difundir y cuánto dinero van a pagar por ello.

Para esta primera fase, todo el trabajo consistió en conseguir la información, analizar documentos gubernamentales, integrar las bases de datos, proponer formatos abiertos¹² y elaborar visualizaciones que evidencien los problemas públicos que están en juego con el uso de la publicidad oficial: recursos millonarios destinados a comprar espacios en los medios, sin control ni reglas claras de asignación (ver gráfica).

.....

¹¹ Cada dos meses, la Secretaría de Gobernación entrega “informes sobre la ejecución de los programas y las campañas de comunicación social del gobierno federal” a la Cámara de Diputados. Estos informes están en línea.

¹² Vale la pena mencionar que, desde septiembre de 2011, existe un Acuerdo de Interoperabilidad y Datos Abiertos, en el que se manifiesta que publicar datos abiertos es una obligación de las entidades y dependencias del gobierno federal. Sin embargo, las dependencias no cumplen con esta obligación y está subutilizado por parte de la ciudadanía, tal vez porque no se conoce. Consultar en línea: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5208001&fecha=06/09/2011

GOBIERNO ABIERTO Y PUBLICIDAD OFICIAL: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

La gráfica revela excesos. Durante los cinco primeros años del sexenio el gobierno Ejecutivo Federal ha ejercido 19 mil 645 millones de pesos en publicidad oficial. Tan solo en 2011 se gastaron 5 mil 027 millones de pesos en el concepto de gasto 3600 (Comunicación social y publicidad). Con 19 mil 645 millones de pesos se podrían construir 61 hospitales como el Hospital General de Zona en Tabasco, con capacidad de 112 camas, y que costó 320 millones de pesos.

La gráfica revela una ausencia de control. Desde 2007, el Ejecutivo Federal ejerce por lo menos el doble de lo aprobado por los legisladores para el concepto 3600, Comunicación Social y Publicidad. El presupuesto aprobado por los legisladores es una de las pocas fuentes de control de este gasto, y no está respetado.

El concepto de gobierno abierto genera gobiernos más eficientes y más democráticos. Por lo tanto, sería importante que la generación de esta información tenga un impacto directo sobre las decisiones que toman nuestros representantes. Por el momento, las incoherencias y excesos que revelan estos documentos no parecen haberse traducido en cambios políticos.

A nivel del gobierno federal, falta mucho por hacer para realmente lograr datos abiertos sobre publicidad oficial. Existe información disponible, pero es escasa, inoportuna e inaccesible. Para avanzar en la construcción de un gobierno abierto, uno de los primeros pasos es contar con datos abiertos. En este sentido, Canadá es un buen ejemplo a seguir: todos los contratos de publicidad oficial son públicos, y cada año el gobierno entrega un informe muy detallado con toda la información sobre el tema (Villanueva:2010).

Entidades federativas: los límites del acceso a la información

Para la segunda fase de elaboración de www.publicidadoficial.com, el reto fue transparentar los datos sobre publicidad oficial en las entidades federativas. En este caso, la información de oficio

sobre la compra de espacios en medios de comunicación carece de organización, accesibilidad, oportunidad y claridad; pero, sobre todo, es muy escasa, más bien inexistente salvo algunas excepciones, como Jalisco. Por lo tanto, tuvimos que ingresar una nueva batería de solicitudes de información, pero ahora tuvimos que hacer frente a los órganos garantes de cada Estado de la República y aprender a utilizar las 32 leyes existentes en la materia.

En 2011, a través de solicitudes de información hechas a cada entidad federativa, Fundar y Artículo 19 solicitamos los gastos totales y desglosados realizados en publicidad oficial de 2005 a 2010. Desafortunadamente, no logramos acceder a gran parte de la información solicitada. El ejercicio del derecho de acceso a la información no permite revertir la ausencia de información ya que en los Estados es una realidad multifacética y heterogénea.

Este derecho no es ni expedito ni sencillo de ejercer en gran parte de los Estados del país. Nos enfrentamos a la ausencia de respuestas, a la obligación de hacer varias veces las solicitudes, a la imposibilidad de solicitar la información por ausencia de plataforma internet, a la complejidad de los tiempos de respuestas y prórrogas, a las entregas incompletas, a la declaración de inexistencia y, en otros casos, a la reserva de los documentos solicitados.

Por lo tanto, con base en este ejercicio, decidimos construir un Índice de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial Estatal y algunas bases de datos, en los casos en los que nos entregaron información completa y desglosada.¹³

Se optó por una metodología simple y fácilmente entendible. La calificación de las entidades federativas toma en cuenta la primera respuesta a la solicitud y se evalúa a través de cuatro variables:

- Gasto total ejercido por año.
- Gasto ejercido, desglosado por medio de comunicación.

.....
¹³ Artículo 19 y Fundar. 2012. *Diagnóstico sobre el gasto en comunicación social y Publicidad en las Entidades Federativas*. Disponible en línea: <http://publicidadoficial.com.mx/docs-edos/DocPO.ok.pdf> (Última consulta marzo 2012).

GOBIERNO ABIERTO Y PUBLICIDAD OFICIAL: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

- Gasto ejercido, desglosado por proveedores.
- Gasto ejercido, desglosado por concepto o campañas.

Los resultados se expresan en estrellas. Cero estrellas es el mínimo y corresponde a los Estados que no entregaron nada; cinco estrellas es el máximo que un estado puede obtener. Se presentan a continuación los resultados de este ejercicio práctico de acceso a la información sobre los gastos en publicidad oficial:

Tabla 1: Índice 2011 de acceso al gasto en comunicación social y publicidad de las entidades federativas.

Entidades Federativas	Información entregada				Estrellas
	1. Por Año	2. Por Medios	3. Por Proveedores	4. Por Concepto o Campaña	
Aguascalientes	2	0	0	0	2 estrellas
Baja California	2	0	1	0	3 estrellas
Baja California Sur	2	0	0	0	2 estrellas
Campeche	2	0	1	0	3 estrellas
Chiapas	0	0	0	0	0 estrellas
Chihuahua	2	0	0	0	2 estrellas
Coahuila	0	0	0	0	0 estrellas
Colima	2	1	1	1	5 estrellas
Distrito Federal	2	0	1	0	3 estrellas
Durango	2	1	0	0	3 estrellas
Estado de México	2	0	1	1	4 estrellas
Guanajuato	0	1	0	0	1 estrellas
Guerrero	0	0	0	0	0 estrellas
Hidalgo	0	0	0	0	0 estrellas

Jalisco	1	0	1	0	2 estrellas
Michoacán	1	0	0	0	1 estrella
Morelos	2	1	1	0	4 estrellas
Nayarit	2	0	0	0	2 estrellas
Nuevo León	0	0	0	0	0 estrellas
Oaxaca	0	0	0	0	0 estrellas
Puebla	0	0	0	0	0 estrellas
Querétaro	0	0	0	0	0 estrellas
Quintana Roo	2	0	0	0	2 estrellas
San Luis Potosí	0	0	0	0	0 estrellas
Sinaloa	2	0	1	0	3 estrellas
Sonora	2	1	1	1	5 estrellas
Tabasco	0	0	0	0	0 estrellas
Tamaulipas	0	0	0	0	0 estrellas
Tlaxcala	2	0	0	0	2 estrellas
Veracruz	2	0	0	0	2 estrellas
Yucatán	2	0	0	0	2 estrellas
Zacatecas	2	1	1	0	4 estrellas

GOBIERNO ABIERTO Y PUBLICIDAD OFICIAL: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

- **La opacidad predomina, las 2/3 parte de los estados reprueban.** Los resultados muestran la opacidad del gasto en publicidad oficial en las entidades: 11 estados no entregaron información; es decir, la tercera parte de las entidades obtuvieron cero estrellas. En cuanto a la categoría de una a dos estrellas, 11 Estados obtuvieron igualmente esta calificación. Esto significa que entregaron solo el total del gasto en comunicación social por año, sin ningún desglose. En varios casos se reservó la información más detallada, se declaró su inexistencia o se omitió entregarla.
- En total, son 22 Estados los que obtuvieron entre cero y dos estrellas; es decir, que las dos terceras partes de las entidades federativas reprobaron ya que no entregaron información o contestaron de manera incompleta a la solicitud. Solo 10 Estados entregaron información desglosada del gasto en comunicación (a partir de tres estrellas), con una especial mención para Colima y Sonora, los únicos dos Estados que obtuvieron cinco estrellas, la mejor calificación.
- **Recursos millonarios asignados a medios en total opacidad.** Con base en los datos a los cuales logramos acceder, se pudo afirmar lo siguiente: el gasto en publicidad oficial en los estados se duplicó. En un espacio de cinco años, el gasto total en publicidad oficial en 18 entidades federativas se multiplicó por dos, y pasó de un total de mil 170.4 millones en 2005 a 2 mil 518.4 millones en 2010 (en pesos constantes de 2010). Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Nayarit, Yucatán y Zacatecas duplicaron su gasto en publicidad oficial. Aguascalientes, Durango y Quintana Roo casi duplicaron su presupuesto, ya que tienen un aumento porcentual que se sitúa entre 80 y 100 por ciento.

Además de la difusión de un diagnóstico desalentador sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información, y de datos preocupantes sobre las relaciones económicas entre medios

y gobiernos a nivel local, este ejercicio permite abordar unas cuestiones más generales sobre el acceso a la información pública.

- **Heterogeneidad de las respuestas y confiabilidad de los datos.** Para el proyecto sobre publicidad oficial que Artículo 19 y Fundar llevamos a cabo en conjunto, hemos realizado solicitudes a los Estados en otros momentos. Así evidenciamos que las respuestas de las entidades federativas varían de un año a otro. Por ejemplo, en 2010, Puebla entregó el gasto ejercido por año, mientras que durante el ejercicio que llevamos a cabo para construir este índice no pudimos acceder a la información. Simplemente nos remitieron al portal de transparencia donde no encontramos la información requerida. A la ausencia de congruencia en la práctica del derecho de acceso a la información, se añade un problema aún más grave: la confiabilidad de los datos obtenidos. El caso de Puebla ilustra muy bien esta situación. En 2010, nos entregaron información. En 2011, no pudimos acceder a los datos, pero unos meses después de la presentación de la página publicaron el desglose de los recursos ejercidos, y las cifras no cuadran con los datos que nos entregaron dos años antes.
- **Implementación vacilante del derecho de acceso a la información en los Estados.** En términos legales, se ha logrado un grado muy aceptable de armonización de las leyes, y se sigue legislando para eliminar las lagunas legales, como es el caso de la Ley Federal de Archivo. Pero existe una brecha enorme entre el marco normativo del derecho y su implementación. La metamorfosis de la cultura del secreto a la cultura de la transparencia no se ha terminado.
- **Ejercer el derecho de acceso a la información fortalece y promueve la transparencia.** El mismo ejercicio promueve las prácticas de transparencia y obliga a los Estados a transparentar estos gastos. Por ejemplo, en dos casos en los cuales se interpuso un recurso de revisión logramos avances: Oaxaca y

GOBIERNO ABIERTO Y PUBLICIDAD OFICIAL: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

Yucatán. Para Oaxaca se obtuvo la información para el año 2010, después de una declaración de reserva de la información. En el caso de Yucatán, nos habían entregado los gastos por años, pero reservaron los desgloses. Con la resolución del recurso de revisión 185/2011 y sus acumulados, el 186/2011 y 187/2011, entregaron el desglose para los años 2008, 2009 y 2010. En el caso de Puebla, la publicación del desglose de los gastos es también un gran avance, aunque sea muy insuficiente.

Conclusión

Es encomiable la puesta en marcha de iniciativas multilaterales que promocionan la construcción de gobiernos abiertos mediante el trabajo conjunto entre organizaciones de la sociedad civil y agencias gubernamentales. Así mismo, resulta importante promover que las entidades de gobierno publiquen su información en formatos abiertos, que puedan ser reutilizados por la sociedad civil para generar valor público. Sin embargo, no debemos perder de vista que el insumo más importante para lograr los avances antes mencionados es que los gobiernos garanticen plenamente el acceso a la información, sobre todo en temas sustantivos para la ciudadanía; de otra manera, los ejercicios de contraloría social no pueden llevarse a cabo de manera efectiva. En el caso de la publicidad oficial, está claramente evidenciado el límite del ejercicio de contraloría social cuando no existe información clara, oportuna, accesible y confiable. ¿Cómo hablar de gobierno y datos abiertos cuando seguimos enfrentando problemas para acceder a la información básica sobre el ejercicio de los recursos públicos?

Aunque en México el derecho de acceso a la información se encuentra consagrado en la Constitución desde 2007, contamos con 32 leyes locales y una ley federal en materia de transparencia y acceso a la información y con sendos órganos encargados de velar por este derecho, prevalecen limitaciones severas, inercias burocráticas y resistencias fuertes que nos impiden avanzar hacia la consolidación de una política integral a favor de un gobierno abierto.

En este panorama, la sociedad civil tiene un rol crucial que jugar: él de catalizador de la transformación, al exigir el cumplimiento de su derecho al acceso a la información y su derecho de participación. Este papel puede abarcar diversas formas, desde la participación en mecanismos institucionales, como la Alianza para el Gobierno Abierto, o un ejercicio de monitoreo y vigilancia de políticas públicas, como es el caso del proyecto de publicidad oficial. En un país como México, donde el gobierno abierto es una realidad aún muy lejana, ambos mecanismos son indispensables para acelerar cambios institucionales y empujar nuevas prácticas gubernamentales en el manejo de la información.

Bibliografía

- Asociación para los Derechos Civiles (ADC) y Open Society Justice Initiative(OSJI), (2008). *El precio del silencio, abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina*, Buenos Aires, Consultar en línea: <http://www.censuraindirecta.org.ar/advf/documentos/48b6c1648efab0.21386672.pdf>
- Cejudo, Guillermo (2010) *Contraloría social: ciudadanía activa, gobierno responsable en Contraloría Social en México*, experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas, Secretaría de la Función Pública, México.
- Guerrero, Manuel Alejandro (2007). *Medios de comunicación y la función de transparencia*. IFAI, Cuadernos de transparencia núm. 11, México.
- Harlan Yu y David Robinson (2011). *The New Ambiguity of "Open Government"*. Working Paper, Princeton CITP - Yale ISP.
- Mendel, Toby y Michael Karanicolas, (2012). *Open Government Without RTI? The conspicuous weakness of RTI reform within OGP Action Plans*, Center for Law and Democracy, Washington D.C.
- Merino, Mauricio (2005). *Transparencia: libros, autores e Ideas*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) – Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.
- Ramírez-Alujas, Álvaro (2011). “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que se viene”. Reflexiones seminales. Revista *Enfoques*, Vol. IX, n° 5, Madrid.

- Villanueva, Ernesto (2010). *Publicidad oficial. Transparencia y equidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.