

El extraño caso de los gastos en comunicación social calidad de datos¹

José Manuel Toral es especialista de datos en la Unidad de Investigación Aplicada de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad. Maestro en políticas públicas (Universidad de Chicago), politólogo e internacionalista (CIDE).

¿Por qué importa que los datos sean consistentes? Ante una sociedad hambrienta de información, generar datos consistentes, que permitan que los consumidores los utilicen de manera transparente y replicable, se convierte en una necesidad ineludible para cualquier institución pública. Ya sea para el ciudadano que tiene curiosidad sobre cuánto se gastó el gobierno, de sus impuestos, en determinado año o para quienes construyen plataformas de seguimiento al gasto, el insumo fundamental no es un archivo de valores separados por comas (.csv), sino la certeza.

En los últimos años se han hecho muchos esfuerzos desde el Estado y la academia y la sociedad civil para mejorar la calidad y disponibilidad de los datos. Hay que reconocer el buen trabajo que ha hecho el Gobierno Federal a la luz de la Alianza por el Gobierno Abierto² y el sobresaliente esfuerzo del Observatorio del Gasto de Transparencia Presupuestaria³. Sin embargo, todavía existen un sinnúmero de casos en el que de nada sirve publicar gigabytes de información si no existen instrucciones claras de cómo usarlos y si no son consistentes con otras fuentes de información. Este es el caso de la información disponible para uno de los rubros más relevantes del gasto público y que en este periodo electoral recibe una inusitada atención: los gastos de comunicación social. Este rubro particular de información adolece de varios retos para su tratamiento e interpretación.

Este fenómeno no es nuevo. Paulina Castañón, en un exhaustivo reporte de FUNDAR sobre el gasto público en comunicación social de 2014 a 2016⁴, argumenta que el gasto registrado en la Cuenta Pública, en los anexos de los Informes de Gobierno y en la conjunción del sistema COMSOC no concuerdan. De acuerdo con este reporte, el gasto en comunicación social se concentra en tres grandes partidas: la 33605, la 36101 y la 36201. Correspondientes a los rubros de *Información en medios masivos derivada de la operación y administración de las dependencias y entidades*, *Difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales* y *Difusión de mensajes comerciales para promover la venta de productos o servicios*, respectivamente.

Pese a llamarse *Comsoc-Servicios y Publicidad 2017* y *Comsoc-Medios Masivos 2017*, las (únicas) bases disponibles en el portal de datos abiertos⁵ tienen información de 2016 y 2017. Según esta base, el monto total en las tres partidas de comunicación social en 2017 fue de casi 7 mil millones de pesos, una cifra cercana a la diferencia entre lo ejercido y aprobado en la Cuenta Pública para el mismo año. Una aproximación alternativa consiste en descargar,

limpiar y unir todos los concentrados de pólizas que ofrece el portal de Transparencia Focalizada de la Secretaría de la Función Pública⁶, publicados el 29 de mayo de 2018. Esto implica ciertas dificultades con la estructura de los datos; sin embargo, es relativamente fácil limpiar y construir un archivo separado por comas con los archivos en formato .xls. La Tabla 1 compara el total de las tres fuentes.

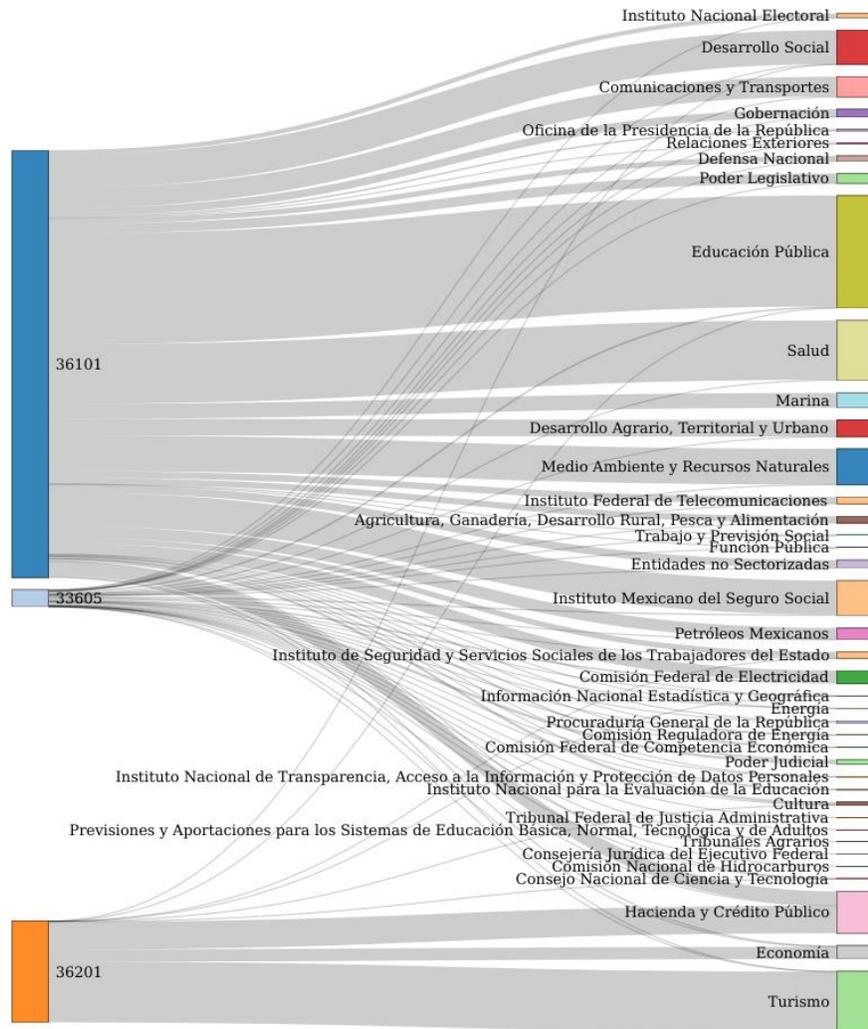
Totales de montos en las bases COMSOC

Partida	Cuenta Pública	Datos Abiertos	Pólizas SFP
33605	312,932,405	117,586,061	117,886,061
36101	7,721,715,081	4,808,963,254	4,808,963,254
36201	1,830,320,421	2,052,399,482	2,052,399,482
Total	9,864,967,907	6,978,948,797	6,979,248,797

Es posible observar en esta tabla que si bien las pólizas unidas y tratadas desde su origen tienen cifras similares a la base en el portal de datos abiertos del gobierno federal, probablemente debido a las actualizaciones y a la naturaleza preliminar de algunas observaciones, éstas cifras no tienen relación con lo registrado en la Cuenta Pública. El total de las tres partidas según la Cuenta Pública es de casi 3 mil millones de pesos. Una hipótesis plausible de esta diferencia es el momento en que la información es recolectada en las pólizas no recolecta los cambios y adiciones a los contratos. Otra explicación podría ser que existen gastos que no se reportan en las pólizas de comunicación social.

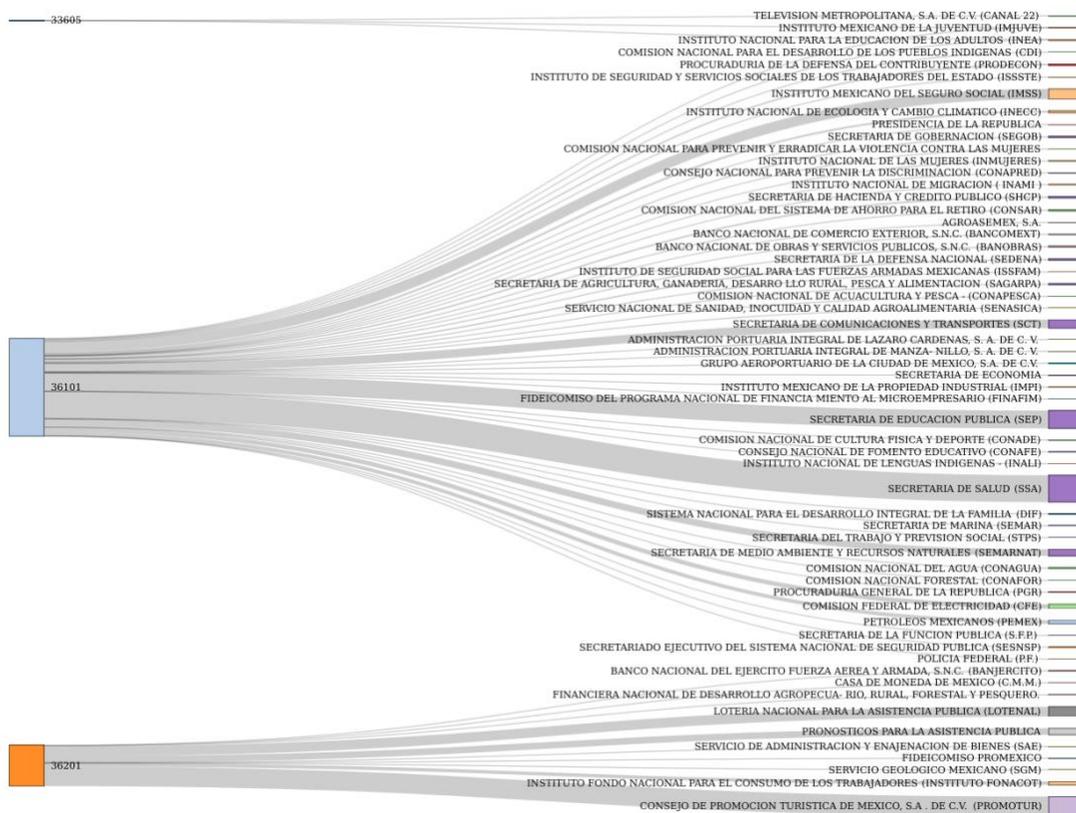
Las diferentes fuentes de información pueden hacernos llegar a conclusiones diferentes a la pregunta ¿quién gasta más en comunicación social?

Si usamos la Cuenta Pública podremos tener información del gasto realmente ejercido, pero no podemos saber en qué específicamente o a qué proveedores. La *Figura 17* da cuenta de ese flujo, en el que es posible observar que la Secretaría de Educación Pública, con un gasto de más de 2 mil millones de pesos, es la que más usa recursos en comunicación social y publicidad oficial.



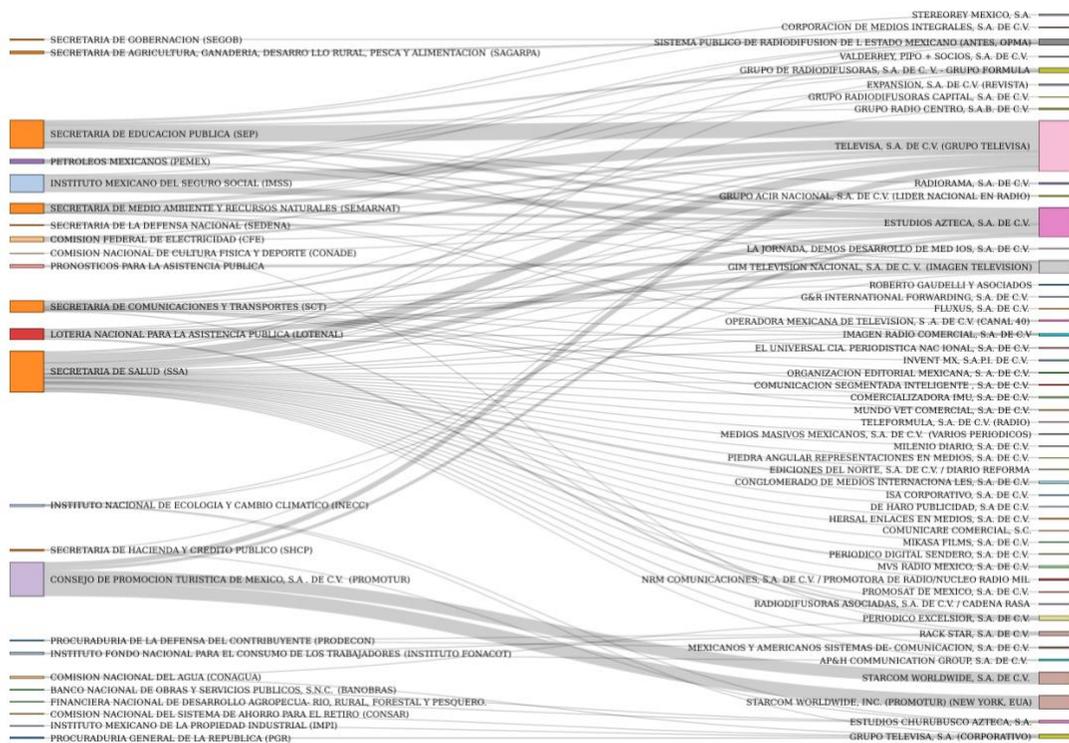
Flujo de gasto de partidas de COMSOC a dependencias según Cuenta Pública 2017

En cambio, si usamos el conjunto agregado de las pólizas que publica la Función Pública, la Secretaría de Salud es la que más ha gastado en 2017, con un registro de más de 932 millones de pesos, seguida de la Secretaría de Educación con casi 679 millones de pesos. Aunado a lo anterior, el nivel de detalle que podemos obtener de esta base es mayor dado que podemos no sólo ver con más detalle las dependencias, como en la *Figura 2⁸*, sino también ver los proveedores como en la *Figura 3⁹*.



Flujo de gasto de partidas de COMSOC a dependencias según las pólizas de COMSOC 2017

La diferencias entre ambas fuentes probablemente se puede explicar con las ampliaciones a los contratos y con el resto de los pasos que componen el proceso de gasto federal¹⁰, así como aquellas disposiciones derivadas de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. No obstante, resulta un impedimento desconocer estos proceso tan complejos sin una guía que permita usarlos adecuadamente.



Flujo de gasto de partidas de COMSOC a dependencias según las pólizas de COMSOC 2017

Estas imágenes nos permiten ver los flujos de las dependencias gubernamentales a ciertas empresa. Es claro que *Televisa* y *TV Azteca* siguen siendo las grandes ganadoras de los contratos en comunicación social y publicidad oficial. La Tabla 2 muestra las 10 empresas que más dinero recibieron por contratos de comunicación social en 2017. Esta información sólo es visible si se estudian las pólizas.

La OCDE publicó recientemente el reporte *Datos Abiertos Gubernamentales en México*¹¹, en éste se reconocen los avances que México ha tenido avances importantes con respecto a las recomendaciones emitidas en 2016 en cuanto ha gobierno abierto. No obstante, el organismo afirma que una de las recomendaciones claves que el Gobierno Federal debe fomentar el descubrimiento, disponibilidad, accesibilidad y reutilización de los datos a través de mejorar la utilidad y uso accesible del portal nacional de datos abiertos; construir capacidades entre actores clave, y permitir esfuerzos colectivos para mapear el ecosistema de datos abiertos, identificar nuevos campeones y propulsar la demanda agregada de datos. En este sentido, conviene resaltar el gran trabajo de Transparencia Presupuestaria en la publicación de los datos de contrataciones abiertas¹². Sin embargo, aún queda una agenda pendiente desde el gobierno federal para publicar datos certeros y de uso fácil para el seguimiento del presupuesto. Así pues, las recomendaciones de la OCDE

constituyen una agenda pendiente para mejorar la calidad de los datos y, por tanto, satisfacer la demanda por información.

Forma de citar este blog: *Toral, José Manuel. (Junio, 2018). El extraño caso de los gastos en comunicación social calidad de datos. [Entrada de Blog] Publicado en: <https://oci.juridicas.unam.mx/blog>*

Notas

¹ Este texto fue construido en *R Markdown* y el archivo `.Rmd` con sus respectivos *chunks* de código y bases puede ser descargado en el siguiente link: <https://www.dropbox.com/sh/7z3zlbwjubpah7p/AAA718K0LSpyFyltLxDINGd3a?dl=0>. La base de datos de la cuenta pública puede ser obtenida en el portal de datos abiertos del Observatorio del gasto de Transparencia Presupuestaria: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/BD_Cuenta_Publica/XLSX/cuenta_publica_2017_gf_ecd_epe.xls

² Disponible en: <http://tablero.gobabiertomx.org/>

³ Disponible en: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos

⁴ Disponible en: <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/P.O.2013-2016oK2.pdf>

⁵ Disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset?organization=sfp&tags=p%C3%B3lizas&tags=comsoc>

⁶ Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/gastos-de-comunicacion-social>

⁷ Para mayor información consultar: http://rpubs.com/jmtoral/a2_img1

⁸ Para mayor información consultar: https://rpubs.com/jmtoral/a2_img2

⁹ Para mayor información consultar: https://rpubs.com/jmtoral/a2_img3

¹⁰ Disponible en: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/proceso_contratacion

¹¹ Disponible en: https://www.oecd.org/gov/digital-government/OGD_Mexico_SPA_translation.pdf

¹² Disponible en: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/proceso_contratacion