



**Abuso de publicidad oficial y
censura indirecta en América Latina
(2008-2010)**

**Informe presentado por la
Asociación por los Derechos Civiles**

**140° período de sesiones de la
Comisión Interamericana de Derechos Humanos
(Washington, DC, 29 de octubre de 2010)**

1. INTRODUCCIÓN

En 2008, la Asociación por los Derechos Civiles y la Iniciativa Pro Justicia de la Sociedad Abierta (*Open Society Justice Initiative*) publicaron *El precio del silencio: abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina*,¹ que reunió investigaciones realizadas en siete países: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Perú y Uruguay.² Dicho informe documentó las presiones y condicionamientos que diversos gobiernos de la región ejercen sobre medios de comunicación y periodistas a través del reparto discrecional de la publicidad oficial, y su impacto en la libertad de expresión y el derecho a la información. Además, incluyó recomendaciones para modificar prácticas y marcos normativos.

Numerosas organizaciones de la sociedad civil de toda la región han continuado con sus investigaciones y denuncias sobre el uso abusivo de la pauta estatal desde la publicación de dicho documento. El modo en que se utiliza la publicidad oficial es noticia en los medios de comunicación, ha ingresado en la agenda política de diversos sectores legislativos, y existen a la fecha importantes pronunciamientos judiciales sobre la cuestión debatida, como así también numerosas advertencias de organismos internacionales. En este informe se describen algunos de los documentos regionales de mayor relevancia (incluyendo informes, denuncias, legislación y jurisprudencia) desde la terminación de las investigaciones para *El Precio del Silencio* a la fecha.

A estos informes vienen a sumarse diversas denuncias realizadas por **organizaciones internacionales**. Tal es el caso de la Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información, una coalición de 24 organizaciones de la sociedad civil, que en junio de 2008, y en el marco de una Asamblea General de la OEA, reclamó ante dicho organismo y ante los Estados parte, la promoción de una reforma legislativa que detenga la discrecionalidad y arbitrariedad en la distribución de la publicidad oficial que observa en muchos países de la región.³ También IFEX (*International Freedom of Expression Exchange*) denunció que, en América Latina y el Caribe, los abusos en la distribución de la publicidad estatal devienen en un mecanismo ilegítimo de control gubernamental sobre la línea editorial de los medios de comunicación.⁴ Por su parte, la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) emitió numerosas resoluciones sobre el tema,

¹ ADC/ Iniciativa Pro Justicia de la Sociedad Abierta. *El precio del silencio: abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina*. - 1ª ed. Buenos Aires: Asociación por los Derechos Civiles. New York: Open Society Institute, 2008. En: <http://www.censuraindirecta.org/web/articulo/el-precio-del-silencio>

² Las investigaciones fueron efectuadas por equipos locales en cada país: Asociación por los Derechos Civiles (ADC) en Argentina, Fundación Pro Acceso, en Chile, Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), en Colombia, Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPLEX), en Costa Rica, las periodistas Thelma Mejía y Lucila Funes en Honduras, Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS), en Perú y la Asociación de Prensa Uruguaya (APU) y la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) en Uruguay.

³ Declaración de la Alianza Regional para la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información 2008. Conf.: http://alianzaregional.net/site/images/pdf/reuniones/declaracion_medellin.pdf

⁴ IFEX. "Desafíos claves para la Libertad de Expresión en América Latina y el Caribe". En http://www.ifex.org/americas/2010/03/29/key_challenges/es/

en las cuales ha solicitado que deje de utilizarse la pauta oficial como un instrumento de premio o castigo y la aplicación de criterios objetivos en la distribución de pauta.⁵

Finalmente, la declaración conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la Libertad de los Medios de Comunicación, la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), “Diez desafíos claves para la libertad de expresión en la próxima década”, emitida en febrero de 2010, advierte sobre el “abuso en la distribución de la publicidad del Estado o en el ejercicio de otras facultades estatales para influir en la línea editorial” como uno de los aspectos más preocupantes dentro de los mecanismos ilegítimos de control gubernamental sobre los medios de comunicación.⁶

Las denuncias e investigaciones efectuadas revelan que, en muchos casos, persisten en varios países de la región los mismos **patrones** que fueron denunciados en *El Precio del Silencio* en relación con el manejo de la publicidad oficial: a) La utilización de la pauta oficial continúa siendo, en la práctica, una cuestión de difícil documentación. Existen serios problemas de acceso a la información y una fuerte resistencia oficial a entregar datos sobre los gastos efectuados en este rubro; b) No existen criterios claros, transparentes y razonables en la distribución de pauta estatal, que es administrada con una gran discrecionalidad por parte de los funcionarios de gobierno. Los fondos destinados a publicidad oficial, a su vez, experimentan constantes aumentos, con picos en época electoral; c) Se observan asignaciones discriminatorias, para beneficiar o castigar a los medios de acuerdo a su afinidad editorial, política y hasta personal con el gobierno de turno; d) Es común la utilización propagandística de la pauta, la cual genera desequilibrios políticos y desnaturaliza la función del mensaje costado con fondos públicos; e) Las presiones financieras generan un potencial inhibitorio muy fuerte, que va más allá de los casos concretos. El impacto es especialmente serio a nivel local, donde el porcentaje de pauta oficial que reciben los medios es enorme comparado con el de publicidad privada.; f) En distintos países funcionarios de gobierno negocian la pauta directamente con periodistas individuales. Los abusos y condicionamientos son frecuentes, en un contexto de gran precarización de la actividad profesional del periodismo; g) La concentración en la propiedad de los medios prevaleciente en diversos países multiplica el peso que tiene la pauta estatal como instrumento de presión, ya que las empresas que forman parte de los grandes grupos mediáticos acaparan la mayoría de la publicidad, tanto pública como privada, dejando en una situación de aún mayor vulnerabilidad a los medios pequeños, que dependen en gran medida de los fondos oficiales para sobrevivir.

⁵ SIP. Resolución de Medio Año – Caracas, Venezuela – 2008, disponible en http://sipiapa.com/v4/index.php?page=det_resolucion&asamblea=5&resid=290&idioma=sp. SIP. Resolución Reunión de Medio Año – Asunción, Paraguay – 2009, disponible en http://sipiapa.com/v4/index.php?page=det_resolucion&asamblea=22&resid=325&idioma=sp. SIP. 65ª Asamblea General - Buenos Aires, Argentina – 2009, disponible en http://sipiapa.com/v4/index.php?page=det_resolucion&asamblea=24&resid=348&idioma=sp

⁶ Disponible en <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=784&IID=2>

Se concluye que, en varios países de la región, y en los distintos niveles de gobierno, la pauta oficial continúa siendo utilizada como mecanismo de censura indirecta, en violación a las disposiciones de la Convención Interamericana de Derechos Humanos en sus Arts. 1° (obligación de respetar los derechos y deber de no discriminación), 2° (deber de adecuación del derecho interno) y 13° (libertad de pensamiento y expresión). La dimensión del problema es mayor que la simple sumatoria de las circunstancias implicadas, y **vicia de modo estructural** la relación de pesos y contrapesos que debería existir entre los medios y las agencias de gobierno, y con ello el derecho a la libertad de expresión de la sociedad en su conjunto.

En este contexto, la sociedad civil ha continuado promoviendo y alertando sobre la necesidad de una **urgente reforma legal** que promueva una utilización de la publicidad oficial respetuosa de la libertad de expresión. También algunos poderes judiciales de la región, al momento de enfrentarse a casos de discriminación en el uso de la pauta, han hecho hincapié en la laguna normativa existente en la materia, y en la necesidad de un ordenamiento que reduzca la discrecionalidad de los funcionarios que intervienen en las contrataciones. Finalmente, algunos países han mostrado adelantos puntuales en relación a las reformas legales necesarias para dotar de transparencia y control a la pauta publicitaria.

2. PATRONES DE ABUSO RELACIONADOS CON LA PAUTA OFICIAL

Desde la publicación de *El Precio del Silencio*, nuevas investigaciones y documentos demuestran la continuidad de muchos de los mecanismos denunciados en relación con el manejo de la publicidad oficial. Entre los principales patrones de abuso, y teniendo en cuenta que cada país tiene sus propias características diferenciales, pueden mencionarse:

2.1. Discrecionalidad en el manejo de la pauta. Cómo documentáramos en *El Precio del Silencio*, en general, ni las leyes de contrataciones ni los decretos reglamentarios establecen criterios de selección específicos en materia de pauta oficial. La elección de los medios suele ser guiada, en este contexto, por criterios subjetivos y discrecionales de adjudicación. En resumen, los marcos jurídicos que rigen la compra de publicidad estatal de la región resultan insuficientes e inadecuados, cuando no inexistentes a través de excepciones expresas al régimen general, y prima la discrecionalidad del poder político en la utilización de la pauta.⁷

En Argentina, la Auditoría General de la Nación, un organismo de control externo, publicó en 2009 el informe que realizó sobre la Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación, la dependencia administrativa encargada de repartir la mayor parte de la pauta estatal nacional. Su conclusión fue que el organismo auditado “carece de planificación estratégica en materia de publicidad oficial”, así como de “normativa específica y de parámetros objetivos para la distribución de publicidad oficial” y que “las contrataciones se desarrollan bajo un marco de informalidad y falta de controles

⁷ *El precio del silencio: abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina*, pp. 125-141.

adecuados.”⁸ Esta auditoría, que está en línea con previas denuncias de organizaciones de la sociedad civil como la ADC, es el único informe del Estado Nacional que se conoce en la materia.

En Ecuador, un informe de la organización Fundamedios que releva datos de 2008 y 2009 denunció la falta de planificación y la utilización discrecional de los recursos públicos por parte de sus funcionarios, como herramienta de presión sobre algunos medios de comunicación privados, o bien para apuntalar a los medios de comunicación estatales o con línea editorial afín al gobierno.⁹ También consigna que esa situación de discrecionalidad y discriminación se presenta tanto en los gobiernos centrales como en los locales.¹⁰ En México, otra investigación reciente lo dice en estos términos: “La ausencia de criterios específicos en la normatividad habilita para que el ejercicio de la discreción de la autoridad llene este vacío normativo”.¹¹ En Chile esta misma discrecionalidad fue destacada por la Corte Suprema en el caso *Punto Final*, al decir de los mecanismos de contratación relevados que les “otorgan un amplio margen de discrecionalidad a los funcionarios”, cuando esas contrataciones debieran “efectuarse bajo criterios transparentes, objetivos y no discriminatorios”.¹²

En este escenario de discrecionalidad, resalta un dato: los recursos destinados a pauta oficial muestran un crecimiento sostenido dentro de los ejercicios presupuestarios en varios países de la región. Este aumento no es en sí mismo un elemento negativo, pero genera preocupación en un contexto de falta de reglas claras, ausencia de transparencia y utilización abusiva de la pauta.

El gobierno nacional mexicano, por ejemplo, gastó en 2009 la suma de 4.927,7 millones de pesos (unos 380 millones de dólares). Según datos de Artículo/19 y Fundar, el gasto representa un aumento del 501 por ciento respecto del gasto de 2006 en publicidad oficial. Esta investigación se topó con otro patrón del gasto de pauta oficial: que los presupuestos en publicidad oficial son generalmente ejecutados por encima de sus niveles presupuestados. De acuerdo al informe, el gasto ejercido durante 2009 fue 145 por ciento mayor a lo que se había presupuestado y 49 por ciento más de lo que se gastó durante 2008.¹³ En Argentina, el gobierno nacional también aumentó exponencialmente el gasto destinado a publicidad oficial: entre 2003 y 2009 subió en casi 1800 por ciento (pasó de 46 millones de pesos en 2003 a más de 832 millones de pesos en 2009).¹⁴

⁸ Informe de Auditoría de Gestión. Programa 19. Auditoría General de la Nación, disponible en http://censuraindirecta.org.ar/sw_contenido.php?id=489. En sentido concordante a la cita conf. ADC. *La Publicidad Oficial del PEN en 2006; La Publicidad Oficial del PEN en 2007; La Publicidad Oficial del PEN en 2008*. Todos los informes disponibles en http://censuraindirecta.org.ar/sw_seccion.php?id=20

⁹ César Ricaurte Ed. “La pauta oficial: un personaje con máscara de hierro”. En *La Palabra Rota. Seis investigaciones sobre el periodismo ecuatoriano*. Quito: Fundamedios, 2010, pp. 218, 221, 241 y 249.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 232, 240 y 249.

¹¹ Ernesto Villanueva. *Publicidad oficial: Transparencia y Equidad*. México: Jus, 2009, p. 9.

¹² Corte Suprema Justicia de la República de Chile *in re* “Punto Final”, sentencia del 26 de abril de 2010.

¹³ Artículo/19-Fundar. *La publicidad oficial en México*. Informe presentado en el 140° periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Washington, D.C., 29 de octubre de 2010).

¹⁴ El gasto anual del Poder Ejecutivo Nacional destinado fue: en 2003, 46.267.906 pesos; en 2004, 99.815.380 pesos (116 por ciento más que en 2003); en 2005, 127.462.075 pesos (28 por ciento más que

2.2. Asignación o retiro discriminatorio de publicidad oficial. El Precio del Silencio reveló que muchos gobiernos (nacionales y/o locales) de la región utilizan sistemáticamente los contratos publicitarios para recompensar o castigar a los medios de comunicación por sus contenidos, en franca violación a la libertad de expresión. Dichos abusos están favorecidos por el marco de excesiva discrecionalidad antes apuntada y son, en la gran mayoría de los casos, de difícil documentación.¹⁵ Lamentablemente, en los años que continuaron a dicha publicación, se mantuvieron algunas de las situaciones denunciadas así como proliferaron nuevas denuncias de similar tenor.

En México, dos casos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos consignan retiros discriminatorios de la pauta oficial. En el caso de la revista *Contralínea*,¹⁶ la comisión dio por acreditado que una empresa de fondos nacionales retiró la publicidad de ese medio como castigo por ventilar irregularidades de altos funcionarios públicos, y constató la carencia de “procedimientos y criterios objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios para la contratación de publicidad oficial (...)”. En el caso de los diarios *a.m.* y *Al día*,¹⁷ la comisión sostuvo que, de igual manera, el Gobierno del estado de Guanajato suprimió y redujo la publicidad oficial que otorgaba a esos medios sin que se justificaran los motivos, como un medio indirecto para afectar la libertad de expresión. La comisión sostuvo que el vacío legal del Gobierno de Guanajato “deja abierta la posibilidad de incurrir en prácticas discrecionales para la asignación de recursos públicos con objeto de premiar o castigar a los medios según su línea editorial”. Otro medio de comunicación mexicano, el semanario *Proceso*, presentó en abril de 2009 una queja ante esta misma comisión, nuevamente por retiro discriminatorio de pauta, pero esta vez por parte del gobierno nacional. La revista fundó su reclamo en el retiro discriminatorio de publicidad oficial sufrido, la cual prácticamente ha visto reducida la pauta a cero, y asocia esta quita a la línea editorial adoptada por el medio desde el gobierno de Vicente Fox en adelante.¹⁸ Se trata de tres casos ilustrativos de un patrón registrado en México en los tres niveles de gobierno.¹⁹

en 2004), en 2006, 209.638.868 pesos (64 por ciento más que en 2005); en 2007, 322.392.600 pesos (55 por ciento más que en 2006); en 2008, 396.307.367 pesos (un 23 por ciento más que en 2007) y en 2009 se duplicó a más de 832.000.000 pesos. Cada dólar son cuatro pesos, aproximadamente. La información consignada en ADC. La Publicidad Oficial del PEN en 2006; La Publicidad Oficial del PEN en 2007; La Publicidad Oficial del PEN en 2008 y a información de la Ley de Presupuesto Nacional. Las cifras corresponden a la inversión publicitaria del Poder Ejecutivo Nacional que se canaliza a través de la agencia de noticias Télam. Todos los informes de la ADC disponibles en http://censuraindirecta.org.ar/sw_seccion.php?id=20. Al igual que en México, también en Argentina se observa que el crédito devengado supera siempre al crédito original dentro de los presupuestos nacionales.

¹⁵ *El precio del silencio: abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina*. pp. 35-72.

¹⁶ Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Recomendación 57/2009 del 14 de septiembre de 2009*.

¹⁷ Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Recomendación 60/2009 del 29 de septiembre de 2009*.

¹⁸ Conf.: <http://www.censuraindirecta.org/web/articulo/mexico/publicidad-oficial/mexico--comision-de-derechos-humanos-investiga-el-caso-de-la-revista-proceso>

¹⁹ Artículo/19-Fundar. *La publicidad oficial en México*. Informe presentado en el 140° periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Washington, D.C., 29 de octubre de 2010).

También la jurisprudencia de Argentina arroja una mirada de casos en los que diversas jurisdicciones utilizan la pauta discriminando el perfil del discurso. Es el caso de una radio de la provincia de La Pampa, LU 33 Emisora Pampeana, que había sufrido el retiro de publicidad oficial luego de difundir una encuesta que vinculaba al gobierno provincial con el último gobierno de facto. En ese caso, la Corte Suprema de Justicia mantuvo el criterio esgrimido en el caso *Río Negro*²⁰ según el cual no es lícito privar a un medio de pauta por difundir noticias contrarias al gobierno, y condenó a la Provincia de La Pampa a restituir la publicidad que recibía el mismo medio en 2006.²¹ En el caso del diario *Perfil* y la revista *Noticias*, denunciados ya en *El Precio del Silencio*, la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal sostuvo que el Poder Ejecutivo Nacional violó la libertad de expresión de dichas publicaciones al excluirlas de la pauta oficial en castigo por no ser "afectas al gobierno de turno". De este modo, los magistrados ordenaron al Estado colocar avisos oficiales en los medios de la editorial Perfil en un plazo de quince días.²² También en el nivel municipal, una reciente medida cautelar ordenó a la Municipalidad de la Ciudad de la Plata a reanudar la publicidad en la emisoras *FM 92.1* y *FM 102.7*, tras haberse constatado una abrupta interrupción de la asignación de fondos publicitarios con la asunción de las nuevas autoridades municipales en diciembre de 2007, sin ninguna justificación razonable.²³ Estos nuevos casos en Argentina se suman a los ya denunciados en *El Precio del Silencio* sobre utilización de fondos publicitarios para beneficiar a medios favoritos o aliados políticos, muchos de los cuales han persistido en los años que continuaron a dicha publicación.²⁴

En Honduras, una investigación de noviembre de 2009 constató que “los niveles de abuso de la publicidad oficial y otras formas de censura eran extremadamente altos y que para conseguir contratos de publicidad (del gobierno de Zelaya), era necesario contar con buenos contactos entre las autoridades y tolerar la imposición de ciertas condiciones al contenido informativo y de las noticias. Contratos para la publicidad oficial incluía cláusulas que obligaban a los y las periodistas y los medios a reportar sólo positivamente sobre la administración, dejando de lado la crítica”.²⁵

²⁰ *Editorial Río Negro S.A. v. Provincia de Neuquén*, sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 5 de septiembre de 2007. En http://censuraindirecta.org.ar/sw_contenido.php?id=172

²¹ Corte Suprema de Justicia de la Nación (República Argentina) *in re* “Radiodifusora Pampeana”. Disponible en: <http://el-pais.cij.gov.ar/nota-409-La-Corte-vuelve-a-fallar-sobre-manejo-de-publicidad-oficial.html>

²² Cámara Contencioso Administrativo Federal (Sala IV) *in re* “Editorial Perfil S.A. y otro contra EN – Jefatura Gabinete de Ministros – SMC sobre amparo ley 16-986”, Causa N° 18.639/2006. La resolución de 2009 disponible en: <http://www.censuraindirecta.org/web/articulo/argentina/publicidad-oficial/casos-judiciales/caso-de-editorial-perfil>

²³ Conf., Juzgado en lo Contencioso Administrativo N° 3 Departamento Judicial La Plata, “Balcedo Marcelo Antonio c. Municipalidad de La Plata s. Pretensión declarativa de certeza – Otros Juicios”, Causa N° 12091.

²⁴ Conf. ADC. *La Publicidad Oficial del PEN en 2008*. Informe disponible en http://censuraindirecta.org.ar/sw_seccion.php?id=20

²⁵ *Honduras: La “guerra mediática” y la polarización de los medios de comunicación*. Informe de la misión internacional de libertad de prensa y libertad de expresión a Honduras – del 1 al 7 de noviembre de 2009”, p. 4. Disponible en <http://censuraindirecta.org/web/es/documentos>

2.3. Uso propagandístico de la pauta. La publicidad oficial debería ser entendida como un canal de comunicación entre el Estado y la población respecto de información de interés público. La región presenta como elemento común, sin embargo, la utilización propagandística de la pauta oficial, como herramienta de promoción de funcionarios o candidatos oficiales. Se trata de una práctica que, en la mayoría de los casos, atraviesa los distintos niveles de gobierno.

En Argentina, por ejemplo, continuó registrándose la publicación de la campaña “Visitas Presidenciales”, que promocionó las visitas que Presidencia de la Nación realizó a distintos lugares del país y del exterior y se convirtió en una de las campañas más costosas a nivel nacional.²⁶ A nivel local, varias organizaciones denunciaron también la confusión entre publicidad de gobierno y la propaganda partidaria en la Ciudad de Buenos Aires, dada la similitud gráfica de los avisos y la cartelería, lo cual implica un constante posicionamiento del partido político en el gobierno a través de fondos públicos.²⁷ Sea a través de una campaña que promociona visitas de un funcionario, o por la utilización de un color idéntico al de un partido político, lo cierto es los recursos destinados a pauta estatal son utilizados por fuera de la utilidad pública que debería primar en estos mensajes.²⁸

El uso de la pauta con fines propagandísticos explica asimismo el aumento del gasto publicitario en períodos electorales, fenómeno que fuera señalado en *El Precio del Silencio* respecto de varios países. En Ecuador, por ejemplo, un monitoreo reciente efectuado en las elecciones de 2009 demuestra que aumentó el avisaje estatal en violación a la Ley de Gasto Electoral.²⁹ En Argentina, durante 2009, los recursos publicitarios del gobierno nacional se concentraron llamativamente en los meses previos a los comicios de junio.³⁰ Y en la Ciudad de Buenos Aires, asimismo, la pauta del gobierno aumentó en más de un 85 por ciento entre el año 2008 y el año electoral de 2009, con un pico de gastos en el mes de los comicios.³¹

La utilización de fondos publicitarios con fines propagandísticos es un síntoma de los niveles excesivos de discrecionalidad que tiene un gobierno para la asignación de

²⁶ Conf. ADC. *La Publicidad Oficial del PEN en 2008*. Disponible en http://censuraindirecta.org.ar/sw_seccion.php?id=20

²⁷ “Piden mayor transparencia en el plan de comunicación de las comunas de la Ciudad”, en *Infocívica*, 5 de agosto de 2010. En <http://www.infocivica.org.ar/Main.php?do=newsArticlesView&id=315>

²⁸ En México, una investigación señala cómo se han desarrollado diversas formas de propaganda gubernamental que buscan perpetuar la opacidad en el manejo de los recursos públicos y atentan contra el derecho a la información de la sociedad, tales como las entrevistas o reportajes pactados, la inclusión de “infomerciales” en noticieros o las menciones sobre acciones de gobierno en telenovelas y series (“publicidad integrada” o “publicidad encubierta”). Conf. Artículo/19-Fundar. *La publicidad oficial en México*. Informe presentado en el 140° periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Washington, D.C., 29 de octubre de 2010).

²⁹ César Ricaurte Ed. “La pauta oficial: un personaje con máscara de hierro”. En *La Palabra Rota. Seis investigaciones sobre el periodismo ecuatoriano*. Quito: Fundamedios, 2010, pp. 228-30

³⁰ Durante el primer semestre (en coincidencia con las elecciones legislativas del 28 de junio) se destinaron más de 622 millones. En cambio, en el segundo semestre el gasto se redujo a poco más de 200 millones. Ver “El Gobierno duplicó en un año el gasto en publicidad”, en *La Nación*, 4 de mayo de 2010. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1261015.

³¹ “Macri también aumentó el gasto en publicidad oficial”, en *La Nación*, 14 de febrero de 2010. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1232952

publicidad, de los groseros abusos que rodean a tales asignaciones, y de su impacto perjudicial sobre la libertad de expresión.

2.4. Efectos inhibitorios. Cómo denunciáramos en *El Precio del Silencio*, los abusos financieros tienen graves efectos sobre la libertad de expresión, el derecho a la información y la calidad del debate público en general. Numerosos testimonios y denuncias de organizaciones han puesto el foco en la autocensura generalizada que producen sobre medios y periodistas las presiones ejercidas mediante el reparto de pauta oficial. En este contexto se insertan tres factores cuya importancia no debería ser soslayada.

En primer lugar, en los mercados pequeños o locales, con pocos anunciantes privados, la pauta oficial ejerce una presión mayor sobre la actividad periodística. En Argentina, por ejemplo, un informe del Foro de Periodismo Argentino (FOPEA) indica que “la reducción de la pauta o el retraso en el pago, en algunos casos de más de un año, sumada a la cancelación en algunos casos (por motivos políticos), hace estragos en los medios de provincia”.³² De acuerdo al diagnóstico de FOPEA, esta dependencia de pauta oficial que viven muchos medios locales tiene graves consecuencias en los estándares de calidad periodística.³³

En segundo lugar, debe prestarse atención a la relación entre los anunciantes privados y públicos. En este sentido, como lo señala la investigación de Artículo/19 y Fundar en México, debido a la estrecha vinculación entre los poderes económicos y políticos del país, en varios casos, el retiro de la pauta publicitaria por parte del Estado a los medios ha implicado también el alejamiento de los anunciantes privados.³⁴

En tercer término, y como fuera ya señalado en *El Precio del Silencio*, resulta un factor concomitante a la utilización abusiva de la pauta la precarización laboral del sector periodístico. En diversos países de la región, funcionarios de gobierno negocian los contratos publicitarios directamente con periodistas individuales, que muchas veces, ante los bajos salarios que perciben, dependen de los ingresos oficiales para vivir. Este posicionamiento de los trabajadores de la comunicación en el doble rol de periodista y vendedor los coloca en una situación de gran vulnerabilidad y puede acarrear graves consecuencias para su independencia.³⁵

³² Foro de Periodismo Argentino (FOPEA). Documento sobre Condiciones Laborales – Junio 2009. Disponible en http://www.fopea.org/Actividades_y_Programas/Condiciones_laborales

³³ Conf. FOPEA. Reunión de corresponsales del Monitoreo de la Libertad de Expresión. Disponible en: http://www.fopea.org/Actividades_y_Programas/Libertad_de_expresion/Reunion_de_corresponsales_d_el_Monitoreo_de_la_Libertad_de_Expresion

³⁴ Artículo/19-Fundar. *La publicidad oficial en México*. Informe presentado en el 140° periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Washington, D.C., 29 de octubre de 2010).

³⁵ Ver, por ejemplo, FOPEA. Reunión de corresponsales del Monitoreo de la Libertad de Expresión. En http://www.fopea.org/Actividades_y_Programas/Libertad_de_expresion/Reunion_de_corresponsales_del_Monitoreo_de_la_Libertad_de_Expresion. Allí se denunció que muchos periodistas argentinos reciben pagos directos por parte de funcionarios públicos. En México, Artículo/19 y Fundar sostienen que “debido a los bajos salarios que perciben las y los periodistas en el país, en algunos estados de la República los gobiernos locales otorgan de manera directa pagos a las y los comunicadores, lo que tiene importantes repercusiones sobre su independencia.” Ver Artículo/19-Fundar. *La publicidad oficial en*

Por ejemplo, una investigación de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) y Medios para la Paz (MPP) sobre “Autocensura y prácticas periodísticas en el periodismo Regional” que se realizó en 2009 y 2010, advierte que una de las principales causas de la autocensura en el periodismo colombiano se relaciona con la presión que ejerce la pauta oficial. Como bien lo señaló un periodista local: “por el hecho de necesitar la financiación, tenemos que callarnos en aspectos como el clientelismo político o el mal manejo que se le da a los recursos públicos.”³⁶

3. ACCESO A LA INFORMACIÓN Y FALTA DE TRANSPARENCIA

Se continúan documentando barreras para la obtención de información pública relativa a pauta oficial. En común a toda la región la resistencia oficial a brindar datos sobre publicidad oficial. Y, en muchos de los casos en los que se responden los pedidos de acceso a la información efectuados sobre el tema, existen problemas en cuanto a la calidad de la información requerida.³⁷ Diversos fallos judiciales han ordenado a agencias de gobierno a entregar datos sobre pauta que habían sido denegados bajo distintos argumentos.

En Argentina, un estudio de 2009 de la ADC reveló que de la totalidad de pedidos de acceso a la información sobre pauta efectuados en cinco provincias (Jujuy, Tucumán, Salta, Santa Fe y Entre Ríos) y la Ciudad de Buenos Aires, la mitad fueron lisa y llanamente ignorados. En la otra mitad la información fue recibida o bien demasiado tarde, o bien con dificultades para ser procesada o bien de manera incompleta. Solamente el 5 por ciento de los pedidos fueron contestados en tiempo y forma.³⁸ A nivel nacional, la ADC ha tenido que recurrir a la vía judicial ante la negativa de organismos a brindar acceso a datos sobre pauta oficial. En un caso, la acción se dirigió contra la Secretaría de Medios, organismo que, luego de años de contestar solicitudes de información sobre la materia, rechazó el pedido alegando que en los contratos publicitarios podían encontrarse datos personales que requerían del consentimiento del titular de los mismos antes de ser difundidos. El fallo de primera instancia sostiene que el mero conocimiento del medio de comunicación que recibe publicidad oficial no constituye un dato personal de carácter sensible, una de las excepciones posibles al régimen general de acceso a la información pública aplicable al Poder Ejecutivo³⁹, pues “todo el sistema de asignación de recursos estatales parte del principio de la publicidad y el conocimiento del modo en que se dispone el erario público y de

México. Informe presentado en el 140° periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Washington, D.C., 29 de octubre de 2010).

³⁶ FLIP-MPP. Informe Multimedia: “Autocensura y practicas periodísticas en el periodismo regional”.

Colombia, Mayo 2010. Entrevista con la periodista Andrea Silva, de Norte de Santander. Disponible en www.flip.org.co/autocensura y en www.mediosparalapaz.org/autocensura.

³⁷ Ver, por ejemplo, César Ricaurte Ed. “La pauta oficial: un personaje con máscara de hierro”. En *La Palabra Rota. Seis investigaciones sobre el periodismo ecuatoriano*. Quito: Fundamedios, 2010, pp. 217, 226 y 240.

³⁸ ADC. *Publicidad oficial: problemas de acceso a la información pública en cinco provincias argentinas y en la Ciudad de Buenos Aires (2009)*. En http://www.censuraindirecta.org.ar/sw_contenido.php?id=544

³⁹ Se trata del decreto 1172/03.

quiénes son los beneficiarios en tal reparto”.⁴⁰ Otro fallo judicial originado en una acción de la ADC obligó al PAMI (Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados) a brindar acceso a la información sobre pauta⁴¹. En otro ejemplo, pero a nivel provincial, la justicia de Salta dio un plazo de 20 días al gobierno provincial para que entregue datos sobre pauta oficial que habían sido negados a un diputado de esa provincia.⁴²

En Uruguay, otro reciente fallo judicial condenó a la Junta Departamental de Soriano a responder afirmativamente un pedido de acceso a la información sobre sus contrataciones de pauta oficial entre 2005 y 2009, a quien antes se le habían negado los datos por tratarse de información “confidencial”, por un lado, y por no ser el solicitante un periodista, por el otro.⁴³ Ambos argumentos fueron desestimados por la jueza de primera instancia, para quien: “los gastos en publicidad así como el nombre de los medios de comunicación, programas o periodistas en que la Junta haya contratado publicidad, no configura información confidencial.”

En México, el Gobierno Federal ha demostrado avances en lo que a difusión de información respecta: una página web de la Secretaría de Gobernación contiene información respecto del marco legal aplicable, el gasto en publicidad y los medios contratados. Sin embargo, como lo señala la investigación de Artículo/19 y Fundar, la información presentada en esta página web no coincide con la que se ha presentado en otras instancias y existen grandes divergencias entre lo que reportan las distintas dependencias del gobierno.⁴⁴ En los niveles locales de gobierno también se registran dificultades en el acceso a la información. “Si bien existen casos excepcionales, como el del gobierno de San Luis Potosí o de Morelos, los cuales en su portal electrónico presentan información de forma clara y desagregada, existe una evidente falta de voluntad política de rendir cuentas respecto al manejo de recursos en este rubro. Ello ha podido constatarse a través de la gran cantidad de respuestas incompletas e inadecuadas a las solicitudes de acceso a la información”.⁴⁵ En el Estado de Veracruz, por ejemplo, la información ha sido clasificada como reservada porque proporcionar

⁴⁰ Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal N° 11, Secretaría N° 23. “Asociación por los Derechos Civiles c. EN-PEN (Secretaría de Medios) s. Amparo”. Expte. N° 5111/10. Sentencia del 11 de agosto de 2010.

⁴¹ El PAMI había argumentado que, como ente público no estatal, no estaba obligado a difundir la información relativa a sus contrataciones. Pero la justicia lo condenó a brindar la información solicitada precisamente por ser un organismo creado por ley del Congreso, que brinda un servicio de interés público, y que cuenta con aportes del presupuesto nacional. “La información solicitada es tan pública como los intereses que gestiona el ente demandado”, se lee en la sentencia de segunda instancia. Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal N° 7, Secretaría N° 14. “Asociación por los Derechos Civiles c. EN – PAMI - Dto. 1172/03 y otros s. Amparo Ley 16.986”. Expte. N° 18.078/09. Sentencia de fecha 14 de diciembre de 2009. En segunda instancia resolvió la Sala IV de la Cámara Contencioso Administrativo Federal con sentencia de fecha 3 de agosto de 2010.

⁴² <http://www.cij.gov.ar/nota-4211-Ordenan-al-Poder-Ejecutivo-de-Salta-informar-sobre-la-distribucion-de-publicidad-oficial.html>.

⁴³ Juzgado de Paz Departamental *in re* “Cáceres, Sebastián c. Junta Departamental de Soriano – Acción de Amparo”, Causa N° 381-545.

⁴⁴ Artículo/19-Fundar. *La publicidad oficial en México*. Informe presentado en el 140° periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Washington, D.C., 29 de octubre de 2010).

⁴⁵ *Ibid.*

información respecto de ciertos medios generaría ventajas competitivas a los restantes. También el Estado de Chiapas considera reservada la información relativa a pauta.

4. REFORMA LEGAL EN MATERIA DE PUBLICIDAD OFICIAL

El manejo discrecional de la pauta oficial impacta negativamente en la libertad de expresión cuando se la usa para beneficiar a los medios de comunicación afines y para acallar voces críticas. Bien utilizada, en cambio, la publicidad estatal puede ser una herramienta útil y legítima en la comunicación entre el Estado y la población. Para ello, es necesaria una regulación adecuada que oriente a la producción, contratación, distribución, transparencia y control externo de la publicidad oficial hacia la satisfacción de los estándares internacionales en materia de transparencia y libertad de expresión.

La necesidad de esta reforma legal se torna evidente ante diversos pronunciamientos judiciales de la región que muestran cómo, para evitar el uso arbitrario de la pauta, se vuelve necesario un marco jurídico apropiado.

En el caso *Río Negro*, por ejemplo, descrito en *El Precio del Silencio*⁴⁶ y todavía en etapa de ejecución, la Corte Suprema argentina aprobó recientemente el esquema de distribución de publicidad presentado por la Provincia del Neuquén⁴⁷. La Corte sostuvo que el esquema constituía “una base apta” para satisfacer el mandato impuesto en la sentencia definitiva⁴⁸, en la cual había condenado a la provincia por el retiro de publicidad oficial del diario Río Negro y ordenado que presentara un plan de distribución de la pauta que respete el principio de no discriminación en la asignación de dichos fondos públicos.⁴⁹ El remedio a la utilización abusiva de la pauta oficial, parece decir la Corte Suprema, es implementar una reforma legal que reduzca la discrecionalidad en el circuito de reparto de la pauta oficial.⁵⁰

⁴⁶ *El precio del silencio: abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina*, pp 43-5.

⁴⁷ El fallo en <http://el-pais.cij.gov.ar/nota-4325-La-Corte-aprobo-el-esquema-de-distribucion-de-la-pauta-oficial-presentado-por-Neuquen.html>. Más información sobre el tema en “ONGs hacen recomendaciones para la regulación de pauta oficial en Neuquén”, en http://censuraindirecta.org.ar/sw_contenido.php?id=576

⁴⁸ *Editorial Río Negro S.A. v. Provincia de Neuquén*, sentencia de la Corte Suprema del 5 de septiembre de 2007. Disponible en http://censuraindirecta.org.ar/sw_contenido.php?id=172

⁴⁹ La primera presentación de la provincia había rechazada por la Corte Suprema en octubre de 2008 porque el plan propuesto no respetaba los requerimientos impuestos en la sentencia, ya que se limitaba “a exponer una serie de consignas y un conjunto de buenos propósitos” de extrema vaguedad. Según la Corte, dicha generalidad impedía que se llevara a cabo “un adecuado escrutinio judicial acerca de la ilegalidad o irrazonabilidad en la conducta u omisión estatal en la asignación de los fondos gubernamentales” destinados a pauta oficial. *Editorial Río Negro S.A. v. Provincia de Neuquén*, sentencia de la Corte Suprema del 14 de octubre de 2008.

⁵⁰ De manera similar, con fecha 16 de julio de 2010 el juez del caso *FM 92.1* dio a la Municipalidad de La Plata un plazo máximo de 60 días para que “mediante la normativa que estime pertinente y dentro de criterios no carentes de discrecionalidad pero nutridos de la indispensable razonabilidad que la cuestión exige, regule objetivamente el modo de determinación de la asignación de las pautas publicitarias de la comuna abarcando la correspondiente a los medios radiales.”

En Chile se registra el caso de la revista *Punto Final*.⁵¹ Este medio de comunicación demandó a varios ministerios chilenos por concentrar la pauta en los dos medios que mantienen tradicionalmente una posición dominante en el mercado de las comunicaciones (*El Mercurio* y *Copesa*). Alegó que al distribuir así la pauta, el gobierno nacional violaba su igualdad de oportunidades y su derecho a la libre competencia, además de afectar a la libertad de información y opinión. La Corte Suprema de Chile consideró que los organismos habían contratado según el ordenamiento vigente, sin cometer infracción a disposición alguna que los hubiera obligado a proceder de manera diferente, siendo que además contrataron con los medios de mayor circulación. Sin una norma que ordene una discriminación positiva a favor de la diversidad de la información, en un mercado concentrado como el chileno, un tribunal carece de las herramientas legales para promover un mayor pluralismo informativo.⁵²

También la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, en los mencionados casos de la revista *Contralínea* (2010) y de los diarios *a.m.* y *Al día* (2010), señaló el origen de la discriminación en el vacío legal existente en materia de publicidad oficial. Según la comisión, es la falta de un marco jurídico adecuado la que permite la asignación de recursos publicitarios en función de la línea editorial de los medios de comunicación.⁵³

Finalmente, en sus informes anuales de los años 2008 y 2009, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH ha continuado alertando sobre la necesidad de que los Estados adopten marcos legales que los obliguen “a someterse a leyes precisas que impidan la discrecionalidad”⁵⁴ y que establezcan “criterios claros, transparentes, objetivos y no discriminatorios para la determinación de la distribución de la publicidad oficial”.⁵⁵

En consonancia con estos pronunciamientos, en varios países de la región, activistas, funcionarios y legisladores han comenzado a impulsar reformas legales en materia de publicidad oficial. Se observan esfuerzos y un creciente consenso respecto de la necesidad de dotar al ordenamiento legal de un marco jurídico para la pauta oficial que sea respetuoso de la libertad de expresión. Sin embargo, en la mayoría de los casos aún falta voluntad política para llevar a cabo los cambios necesarios.

⁵¹ Corte Suprema Justicia de la República de Chile *in re* “Punto Final”, sentencia del 26 de abril de 2010. Disponible en: <http://censuraindirecta.org/web/articulo/la-corte-suprema-de-chile-rechazo-un-planteo-por-discriminacion-de-pauta-oficial>

⁵² En 2007, el Informe de la Comisión Investigadora Especial sobre el Avisaje del Estado de la Cámara de Diputados de Chile había advertido ya que la “concentración del avisaje estatal en pocos medios de comunicación social y la excesiva arbitrariedad en su gasto es un obstáculo para hacer efectivas las garantías” propias de la libertad de expresión, y concluyó que “la falta de regulación favorece la concentración en la propiedad de medios.” Informe disponible en http://www.proacceso.cl/noticia/se_aprob_informe_final_sobre_avisaje_del_estado

⁵³ Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Recomendación 57/2009 del 14 de septiembre de 2009 y Recomendación 60/2009 del 29 de septiembre de 2009.*

⁵⁴ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 78.

⁵⁵ CIDH. Informe Anual 2009. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VII.

4.1. Uruguay. En Uruguay, donde no existe un marco legal regulador específico, protocolos o pautas más o menos generales para la distribución de la publicidad,⁵⁶ se ha iniciado un positivo proceso de reforma legal. La participación activa de la sociedad civil instó a los candidatos para las elecciones de 2009 a comprometerse a regular la cuestión de la publicidad oficial. Una vez en el gobierno, el actual presidente uruguayo decidió retomar el proyecto de ley que había sido elaborado y presentado por el Grupo Medios y Sociedad luego de una ronda de consultas públicas con diferentes sectores⁵⁷, y presentarlo nuevamente con su apoyo expreso.

El proyecto de ley, que se encuentra en tratamiento en el parlamento uruguayo⁵⁸, establece una definición taxativa de publicidad oficial, introduce criterios objetivos para distribuir la publicidad oficial de manera no arbitraria ni discriminatoria, obliga a la realización de procedimientos competitivos para asignar campañas publicitarias, contempla a los medios en desarrollo o de alcance local, entre otras propuestas. Crea asimismo una Unidad de Aplicación de la ley, con competencia para contratar estudios, encuestas y/o lectorías, adoptando así una solución al problema regional de la falta de mediciones, como asimismo le atribuye facultades para controlar y aplicar sanciones ante incumplimientos al ordenamiento en ciernes. La Unidad de Aplicación deberá controlar la transparencia activa en el gasto de publicidad en todos los organismos. El presidente José Mujica, que asumió el cargo en marzo de este año, anunció públicamente que se dispone a enviar al Parlamento un proyecto para regular la publicidad oficial, tomando como base la propuesta articulada por la sociedad civil.

4.2. México. Como fue indicado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el ordenamiento legal existente en México es insuficiente para afrontar el problema de la asignación discriminatoria de pauta oficial. Y esto a pesar de que existen diversas normas, incluso de jerarquía constitucional, que han intentado dotar a la materia de un marco jurídico adecuado.

En noviembre de 2007 se produjo una reforma constitucional que incluyó políticas de comunicación y reglas para la pauta publicitaria gubernamental mediante adiciones en el Art. 134. Esta reforma delimita el carácter institucional y los fines de la pauta oficial, y determina la obligación de los servidores públicos de utilizar con imparcialidad los recursos bajo su responsabilidad, y el establecimiento de sanciones en el marco legal para el caso contrario. Esta norma no fue reglamentada todavía, con lo cual el artículo constitucional carece de efectos prácticos.⁵⁹

La necesidad y relevancia de legislar en materia de publicidad oficial se ha hecho patente a través de la presentación de varias iniciativas en la materia en el Congreso de la Unión. Desde 2002, diversos partidos políticos (el PRD, el PT, el PRI y Nueva

⁵⁶ *Libertad de Expresión y Publicidad Oficial. Construcción de una regulación legal para prevenir el uso de la publicidad oficial en Uruguay como un mecanismo de censura indirecta.* Montevideo: Grupo Medios y Sociedad, 2009, 111 p. En <http://www.censuraindirecta.org/web/articulos/uruguay/publicidad-oficial>

⁵⁷ Ver <http://grupomediosysociedad.blogspot.com/2009/08/parlamento-recibe-iniciativa-para.html>.

⁵⁸ Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/indexdb/Repartidos/ListarRepartido.asp?Id=5724>

⁵⁹ Artículo/19-Fundar. *La publicidad oficial en México.* Informe presentado en el 140° periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Washington, D.C., 29 de octubre de 2010).

Alianza) presentaron, cada uno en su momento, siete iniciativas. De estas propuestas, dos buscan regular la asignación de la publicidad del Estado mediante reformas y adiciones a cuerpos normativos existentes y las otras cinco constituyen iniciativas de ley específicas sobre el tema. Sin embargo, debido a la complejidad del asunto, los diversos intereses involucrados y la falta de voluntad política, principalmente de los grupos parlamentarios mayoritarios, estas iniciativas aún no han sido dictaminadas.⁶⁰

4.3. Colombia. Los mayores avances en materia de regulación se dieron en el orden regional o local, y como consecuencia de la implementación de los Pactos de Transparencia promovidos por la Vicepresidencia de la República y la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP).

En 2008, la Alcaldía de Cartagena aprobó una norma que buscó implementarse al año siguiente, pero se registraron problemas de acceso a la información, se constató que el comité no utiliza criterios objetivos en la distribución de la pauta y que resta adoptar un mecanismo para la contratación de pauta.⁶¹ En un informe reciente, la FLIP notó “una evidente mejoría en la entrega de información sobre contratación de pauta” y celebró que “permanezca el interés por parte de la Administración de distribuir la pauta oficial de manera clara, objetiva y transparente.” Consideró positivo que se utilice el Comité de Pauta y se respete la adjudicación de pauta para periodistas independientes en un 20 por ciento. También resaltó el incumplimiento en diseñar planes cuatrimestrales de medios y volvió a recomendar que se fijen criterios generales explícitos para la distribución de pauta.⁶²

La gobernación del departamento de Bolívar emitió en octubre de 2009 el Decreto 587, el cual crea una comisión para la distribución de pauta.⁶³ En un informe reciente de la FLIP se insiste en la necesidad de aplicar esta norma, como asimismo se insta a incluir en la misma, de manera clara, criterios objetivos y transparentes para la distribución de la pauta.⁶⁴ En el Departamento de Caldas también fue aprobado el Decreto 0215 de 2010. No obstante la Administración no ha entregado la información sobre la implementación del decreto, por lo que el seguimiento ha presentado dificultades. Asimismo la FLIP, ha manifestado necesario establecer los criterios para la adjudicación de la pauta, e incluir a las entidades descentralizadas para la regulación.

Sin embargo, tras la implementación de las regulaciones en el nivel regional, la FLIP considera que es necesario que se promuevan los criterios objetivos de distribución de

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ FLIP. *Informe sobre el proceso de reglamentación de la publicidad oficial en la ciudad de Cartagena en 2009*. Disponible en: <http://www.censuraindirecta.org/web/es/documentos>

⁶² FLIP. *Informe sobre el proceso de reglamentación de la distribución de publicidad oficial en la Alcaldía de Cartagena. Primer semestre de 2010*. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/d5104f96981659d5612114538dd8546a.pdf>

⁶³ FLIP. *Informe sobre el proceso de reglamentación de la publicidad oficial en el departamento de Bolívar en 2009*. Disponible en: <http://www.censuraindirecta.org/web/es/documentos>

⁶⁴ FLIP. *Informe sobre el proceso de reglamentación de la distribución de la publicidad oficial en el Departamento de Bolívar. Primer semestre de 2010*. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/b0c63b5566f5ca91e38aa0185fbeb36f.pdf>

pauta desde el orden nacional para que tengan una mayor fuerza vinculante en el ámbito local.

4.4. Argentina. Distintas iniciativas implican un reconocimiento acerca de la necesidad de efectuar reformas legales, aunque existen dificultades políticas para concretar los cambios necesarios.

A nivel provincial hace dos años, Tierra del Fuego se convirtió en la primera provincia en aprobar un decreto regulatorio sobre el tema⁶⁵. Sin embargo, la implementación de la norma fue sumamente problemática y rechazada por los medios de comunicación locales, y las diversas modificaciones del decreto original fueron vaciando la norma.⁶⁶ A fines de 2008, Río Negro sancionó una ley que continúa sin ser reglamentada.⁶⁷ En Entre Ríos, la reforma constitucional de 2008 incorporó un artículo específico sobre publicidad oficial, con pautas generales que debían ser reglamentadas en un plazo no mayor a un año, cosa que aún no sucedió⁶⁸. En Chaco, se prohibió la inclusión en los avisos oficiales de “nombres, símbolos o imágenes que supongan promoción personal de las autoridades o funcionarios públicos”, un pequeño paso en la dirección correcta. Dicha norma fue primero vetada por el Ejecutivo local y luego ratificada por la Legislatura.⁶⁹

En la Ciudad de Buenos Aires, a principios de 2010 el Jefe de Gobierno vetó parcialmente la ley sobre publicidad oficial que la Legislatura había aprobado en diciembre de 2009.⁷⁰ La norma adolecía de serias falencias, en particular por la

⁶⁵ Decreto 183/08, modificado por los decretos 846/08 y 873/09.

⁶⁶ Ver por ejemplo Camerano, Adrián. “Una oportunidad perdida” en Anuario Nº1 de FOPEA (2009), pp.34-35.

⁶⁷ Ley 4391. La norma prevé que la adjudicación de la publicidad oficial se regirá por los principios de interés general, veracidad, libre acceso a la información, transparencia, razonabilidad, acceso equitativo y pluralista a las oportunidades de expresión, austeridad en la administración del gasto público y publicidad de los actos de gobierno. Entre otras tareas, esta oficina deberá realizar, al menos una vez al año, una encuesta de medios y programación en el territorio provincial. También crea un Registro Provincial de Medios, y una regla de transparencia según la cual la Secretaría de Comunicación publicará mensualmente el listado de contratos publicitarios celebrados. Por último, establece una veda publicitaria desde 30 días antes de las elecciones, y prohíbe el uso de la pauta oficial para promover intereses partidarios y para premiar o castigar a los medios de comunicación por sus contenidos. Como principal falencia, la norma no establece procedimientos ni reglas claras para distribuir la pauta.

⁶⁸ Se trata del artículo 14º, que dispone: “La publicidad oficial comprende la realizada por la Provincia, los municipios y las comunas, en todos sus estamentos y organismos. Su objeto es garantizar la vigencia del principio republicano de publicidad de los actos de gobierno y el derecho a la información pública. Su adjudicación se rige por los principios de transparencia, eficacia, pluralismo y austeridad. La ley establecerá pautas objetivas para asegurar la distribución equitativa y no discriminatoria de espacios en los medios de comunicación social que se inscriban para tal fin. La publicidad oficial no podrá incluir mensajes discriminatorios ni contrarios a los principios constitucionales. La de los entes y empresas deberá tener relación directa con el objeto social de los mismos.” A su vez, a principios de 2008 la pauta estatal había sido reglamentada a través del Decreto 994/08, que estableció algunas directivas para el diseño de los planes de medios tales como: la naturaleza de la campaña (institucional, genérica, etc.), sus objetivos generales y específicos, segmentos de población y grupos de interés, aspectos territoriales, penetración estimada de los medios en relación al mensaje a difundir, aspectos económicos y costo por contacto.

⁶⁹ Ley 6.137, que modificó la ley 5.428 de Ética y Transparencia en la Función Pública de Chaco.

⁷⁰ Ley 3391, vetada parcialmente mediante el decreto 122/10.

ausencia de criterios de asignación. Pero proponía algunos avances en relación con la transparencia en el manejo de los fondos y vedaba el uso propagandístico de la pauta estatal, una práctica criticada del gobierno local⁷¹. Por ejemplo, prohibía que los avisos oficiales incluyeran “el nombre, voz, imagen o cualquier elemento identificable con funcionarios del sector público de la Ciudad” o “frases, símbolos, logos y cualquier otro elemento identificable o que induzca a confusión con partidos o agrupaciones políticas”; y también establecía limitaciones para la emisión de publicidad oficial durante los 30 días anteriores a la fecha fijada para elecciones de autoridades locales, con varias excepciones para casos de necesidad y urgencia. El veto parcial recayó precisamente sobre dichos artículos, vaciando de contenido a la ley.⁷²

A nivel nacional, la Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual introdujo en su Art. 76 algunas menciones sobre el tema: la publicación por parte de los licenciarios y autorizados de los montos de publicidad oficial que reciben, y la exigencia de distribuir pauta de acuerdo a criterios de equidad y razonabilidad y a los “objetivos comunicacionales del mensaje”. A pesar de que la ley ya fue reglamentada, el decreto omitió reglamentar la norma referida a pauta.

En el Congreso de la Nación, en el que obran con estado parlamentario al menos una decena de proyectos de ley,⁷³ la oposición impulsa una reforma legal integral en la materia y este año logró reactivar la discusión parlamentaria. Al cierre de este informe, las comisiones de Libertad de Expresión y la de Comunicaciones e Informática de la Cámara de Diputados habían llevado adelante una serie de consultas públicas, de las que participaron diversas organizaciones de la sociedad civil, y había alcanzado la aprobación de tres dictámenes (uno de mayoría y dos de minoría).⁷⁴

4.5 Chile. En el año 2007, el Informe de la Comisión Investigadora Especial sobre el Avisaje del Estado de la Cámara de Diputados solicitó al gobierno que envíe un proyecto de ley que defina y regule lo que se entiende por publicidad oficial, que establezca la utilización de criterios objetivos y auditables para la selección de los medios en los que realizarán sus campañas publicitarias, que asuma como deber del Estado el comunicar las leyes que entran en vigencia, y que establezca con precisión los mecanismos de apoyo estatal a los medios locales o regionales⁷⁵. Luego de dicho informe, el Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEOB), comenzó el desarrollo de un anteproyecto de ley de publicidad oficial, el cual contó con la opinión de diversos actores de la sociedad civil, entre ellos Pro Acceso. A mediados de 2009, este anteproyecto pasó a revisión legal al Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), que es la entidad encargada de llevar adelante la relación con

⁷¹ Ver por ejemplo “Macri también aumento el gasto en publicidad oficial”, en diario *La Nación*, 14 de febrero de 2010.

⁷² Para más información, ver http://www.censuraindirecta.org.ar/sw_contenido.php?id=566

⁷³ Toda la información en http://www.censuraindirecta.org.ar/sw_seccion.php?id=25

⁷⁴ Las versiones taquigráficas de las reuniones, así como los documentos presentados, los proyectos bajo estudio y los dictámenes aprobados, pueden consultarse en el sitio web de la Comisión de Libertad de Expresión de la cámara baja: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/clexpresion/publicidadoficial/publicidadoficial.html>. Al cierre de este artículo, los dictámenes habían sido girados a la Comisión de Presupuesto y Hacienda.

⁷⁵ Disponible en: http://www.proacceso.cl/noticia/se_aprob_informe_final_sobre_avisaje_del_estado

el Congreso, pero su trámite no avanzó debido al comienzo del período electoral. Hasta la fecha no se registraron nuevos movimientos sobre el tema.

Este informe ha sido elaborado por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) para su presentación ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) durante la audiencia temática sobre Censura Indirecta y Publicidad Oficial en las Américas. La audiencia, solicitada junto a un grupo de organizaciones de la región (Artículo/19, Fundar, Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), Fundación Pro Acceso, Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAInfo), Grupo de Medios y Sociedad, Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPLEX), Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS), Iniciativa Pro Justicia de la Sociedad Abierta) tendrá lugar en el marco del 140º período de sesiones de la CIDH, el día 29 de octubre de 2010.

Asociación por los Derechos Civiles (ADC)

Av. Córdoba 795, 8º piso.

(C1054AAG) Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel./Fax: (54 11) 5236-0555/6/7 - 5256-5658

www.adc.org.ar

Elaboración del documento: Equipo de Libertad de Expresión de la ADC

Eleonora Rabinovich, directora, erabinovich@adc.org.ar

Francisco Laborde, abogado.

Más información sobre el tema en

www.censuraindirecta.org.ar y www.censuraindirecta.org

© ADC

Este documento es de difusión pública. Los contenidos pueden ser reproducidos citando la fuente.

Buenos Aires, octubre de 2010