

Publicidad oficial: Uso y abuso

Comunicar y rendir cuentas son tareas obligatorias y fundamentales de cualquier gobierno democrático. Los ciudadanos tenemos derecho a conocer los actos de gobierno, y es en ese sentido que la publicidad oficial constituye una herramienta clave para garantizarlo. Sin embargo, el abuso de esta herramienta atenta contra derechos fundamentales como la libertad de expresión y la equidad de la competencia electoral.

¿Qué es la **publicidad oficial**?

La Relatoría para la Libertad de expresión de la Comisión Interamericana por los Derechos Humanos (CIDH) estableció dos tipos de publicidad estatal. Por un lado la publicidad “no paga”, que incluye los comunicados de prensa, y los textos de leyes o sobre reuniones legislativas, entre otras. Por otro lado, la publicidad “paga” que incluye los anuncios pagados en la prensa, la radio o la televisión, el material de software y video producido por el gobierno o patrocinado por éste, la campañas a base de folletos, el material publicado en Internet, las exposiciones, etc ¹. En esta última categoría nos concentramos principalmente cuando hablamos de publicidad oficial, entendiéndola como *toda publicidad colocada en los medios de parte del Estado, incluyendo su gastos de producción y difusión*.

Son dos los mecanismos principales que convierten esta legítima potestad del

Estado de comunicar, en una herramienta de presión política y proselitismo: por un lado, la asignación discrecional y por el otro, la difusión de mensajes de contenido electoral, partidario o propagandístico.

Palabras claves

Publicidad oficial: *toda publicidad colocada en los medios de parte del Estado, incluyendo sus gastos de producción y difusión*. Su objetivo es comunicar y rendir cuentas a la ciudadanía.

Discrecionalidad: *potestad de gobierno que al no estar regulada posibilita su abuso en beneficio de intereses particulares*.

Equidad de la competencia electoral: *es el principio por el cual todos los partidos políticos deben recibir las mismas condiciones para competir por el acceso a los cargos públicos, sin discriminación*.

La discrecionalidad de la asignación

La escasa legislación que regula la distribución de pauta publicitaria en nuestro país genera amplios espacios de discrecionalidad en la relación gobiernos - medios de comunicación. La ausencia de criterios objetivos para la distribución de pauta publicitaria la convierte en una herramienta que puede ser utilizada para premiar o castigar de acuerdo a las líneas editoriales de los medios, poniendo en juego la libertad de expresión a través de un posible condicionamiento económico. Este tipo de presiones pueden

¹ Organización de Estados Americanos (OEA) (2003): “Violaciones indirectas de la libertad de expresión: asignación discriminatorio de la publicidad oficial”

denominarse como ***censura indirecta o mecanismos indirectos de restricción de la libertad de expresión***. Si bien no existe un derecho intrínseco de los medios a recibir recursos del Estado en concepto de publicidad oficial, estos tienen el derecho de no ser discriminados por sus contenidos editoriales. Es decir, el Estado puede decidir no asignar pauta, pero si lo hace debe evitar distribuir esos recursos de forma discriminatoria, para evitar incurrir en lo que se denomina discriminación por “punto de vista”². A su vez, esta misma discrecionalidad genera las condiciones para la creación y mantenimiento de medios afines a los oficialismos de turno, que se sostienen casi exclusivamente a partir de publicidad oficial.

*Los mecanismos de censura indirecta suelen esconderse detrás del aparente ejercicio legítimo de facultades estatales, muchas de las cuales se ejercen por los funcionarios en forma discrecional*³ **Resulta entonces fundamental que se reglamente la distribución de pauta publicitaria mediante el establecimiento de criterios claros y equitativos, y que estos se plasmen a su vez en prácticas transparentes que reduzcan la discrecionalidad de los funcionarios.**

El uso electoral de la publicidad oficial.

Los partidos políticos que no forman parte de los oficialismos nacionales, provinciales o locales, corren con una importante desventaja frente a la presencia de los gobiernos en los medios a través de la publicidad oficial. Inauguraciones de obras, lanzamientos de planes de vivienda, propagandas de leyes impulsadas, éxitos de gestión, otorgamientos de créditos, y muchas más actividades pueden ser

observadas en los medios de comunicación firmadas por los oficialismos. Aquí es donde entra en juego el contenido de la publicidad que se emite. ***La publicidad oficial tiene como objetivo comunicar o rendir cuentas a la ciudadanía, y no debe convertirse en propaganda que induzca el voto o favorezca la imagen de un funcionario.*** No es lo mismo un anuncio indicando el calendario de vacunación, que un spot televisivo sobre las virtudes de un gobierno durante su gestión. La inclusión de los nombres, fotos e imágenes de los funcionarios, e inclusive la utilización de los colores o signos partidarios desvirtúan su objetivo y provocan un desbalance en la competencia electoral actual o en una futura. A nivel nacional, este hecho se ve agravado por la reforma realizada en 2009 mediante la Ley 26.571⁴, por la cual los partidos políticos no pueden contratar espacios audiovisuales para hacer campaña y sólo **pueden utilizar aquellos espacios provistos por el Estado y asignados mediante sorteo**. Si bien el argumento para sostener esta norma es válido, ya que apunta a la equiparar las posibilidades de acceso a los medios, sin regulación de la publicidad oficial el efecto genera una notable asimetría en la competencia entre las diversas fuerzas políticas.

La situación normativa en Argentina

A nivel nacional

A nivel nacional no existe una ley que regule específicamente la publicidad oficial. El **Decreto 984/2009**⁵, de Propaganda y Publicidad establece parámetros básicos para la contratación de bienes y servicios para la realización de campañas institucionales de publicidad y de comunicación. Mediante este decreto

² OEA: ídem

³ CIDH: ídem

⁴ Ley de Partidos Políticos Nº 26.571

⁵ Decreto de Propaganda y Publicidad Nº 984/2009

se establece la obligatoriedad de que todos los órganos estatales integrantes de la Administración Central⁶ encomienden la realización de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación a la Secretaría de Medios de Comunicación de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la que las efectivizará a través de TELAM Sociedad Del Estado.

La Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública⁷ por su parte establece en su artículo 42 que *“La publicidad de los actos, programas, obras, servicios y campañas de los órganos públicos deberá tener carácter educativo, informativo o de orientación social, no pudiendo constar en ella, nombres, símbolos o imágenes que supongan promoción personal de las autoridades o funcionarios públicos.”* Por su parte, **el Código Electoral** establece una prohibición para la publicidad⁸ de los actos de gobierno sobre las dos últimas semanas de la campaña, ésta no recae estrictamente sobre la publicidad oficial sino solamente sobre aquellas comunicaciones que estuvieran vinculadas a inauguración de obras públicas, lanzamiento de nuevos programas, etc.

La Ley 26.522, de Servicios de Comunicación Audiovisual⁹, establece en su artículo 76 que *“La autoridad de aplicación dispondrá, previa consulta al Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, los topes de publicidad oficial que podrán recibir los servicios de carácter privado comercial o sin fines de lucro atendiendo las condiciones socioeconómicas, demográficas y de mercado de las*

*diferentes localizaciones. Para la inversión publicitaria oficial el Estado deberá contemplar **criterios de equidad y razonabilidad** en la distribución de la misma, atendiendo los objetivos comunicacionales del mensaje en cuestión.”* Para conocer el detalle de estos topes de publicidad oficial, Poder Ciudadano realizó un [pedido de información](#) al AFSCA. El organismo [respondió](#) informando que esos criterios no se encontraban aún determinados, y que la Secretaría Ejecutiva del Consejo Federal propiciaría la inclusión de la consulta en la reunión plenaria del Consejo en abril de 2014. Luego de esta reunión [reiteramos nuestro pedido](#) al AFSCA, quien [remitió](#) copia del acta de la reunión plenaria, donde se menciona que el Consejo realizó un intercambio respecto de los términos del artículo 76 de la Ley N°26.522 y sobre nuestra consulta acordando que el artículo da lugar a interpretaciones diversas, por lo tanto **el Consejo sostiene que la autoridad de aplicación debería, a través de sus cuerpos técnicos y jurídicos proceder a dictaminar la interpretación de dicho artículo para luego avanzar en su reglamentación.** Y en ese sentido el Consejo recomienda especial atención a las condiciones económicas, sociales y de mercado, atendiendo a la discriminación entre medios con y sin fines de lucro. Esta regulación se encuentra aún pendiente.

A nivel provincial y local

Pocas provincias argentinas cuentan con algún tipo de normativa respecto a este tema. Tierra del Fuego, Santa Fe, Neuquén, Río Negro, Entre Ríos y – aunque con ciertas limitaciones – Chaco, son las únicas que han sancionado una ley regulatoria de la asignación de la pauta publicitaria.

La [Legislatura de la Ciudad Autónoma de](#)

⁶ Exceptuando a la Administración Federal de Ingresos Públicos, Artículo 4.

⁷ Ley de Ética de la Función Pública, Artículo 42, Capítulo X Publicidad y divulgación

⁸ Código Electoral Nacional, Ley 19945, Artículo 64 quater.

⁹ Ley 26.522, consultada en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm>

[Buenos Aires sancionó en el año 2009 una ley que regulaba de manera estricta el uso de la publicidad oficial](#) e inclusive la prohibía durante todo el período de la campaña electoral. Sin embargo, el Jefe de Gobierno, Mauricio Macri, vetó 9 de sus 18 artículos y la ley nunca fue promulgada. Entre los artículos vetados, se encontraban entre otras la prohibición de incluir el nombre, voz, imagen o cualquier elemento identificable con funcionarios del sector público, y la limitación de realización de publicidad oficial en los 30 días previos a las elecciones¹⁰.

En cuanto a los municipios, solamente [Morón](#)¹¹ y Bariloche han regulado el régimen de publicidad oficial, el primero mediante la Ordenanza 13.994/2011, y el segundo mediante la Resolución 1005-2009. El municipio de Alta Gracia, por su parte, dictó la Ordenanza 7674, pero esta fue vetada parcialmente por su Intendente.

¹⁰ Miguens, Matías (2011): “La promesa de Macri de limitar la publicidad oficial” en *chequeado.com* y (2010): “Cuestionan a Macri por vetar la ley de publicidad” en *La Nación* <http://www.lanacion.com.ar/1230528-cuestionan-a-macri-por-vetar-la-ley-de-publicidad>

¹¹ A partir de un proceso colaborativo, en el cual Poder Ciudadano realizó recomendaciones tales como la prohibición de emitir publicidad oficial durante períodos de campaña. Para más información ver: <http://poderciudadano.org/audiencia-por-la-reglamentacion-de-la-publicidad-oficial-en-moron/>

Conclusión

Resulta fundamental avanzar en la sanción de normas, en todos los niveles de gobierno, que impongan un límite a los efectos nocivos de la asignación discrecional de recursos, y reduzcan el impacto y la influencia del Estado en los medios. La Corte Suprema de Justicia Argentina resaltó esta necesidad en el fallo Editorial Río Negro S.A. c. Provincia de Neuquén, en el cual el tribunal indicó que la Provincia de Neuquén había violado la libertad de expresión de un diario al eliminar la publicidad oficial que allí tenía contratada como consecuencia de una cobertura crítica. A su vez, obliga al gobierno provincial a establecer un marco legal adecuado que limite la discrecionalidad de los funcionarios públicos e impida ese tipo de arbitrariedades¹². Este criterio fue aplicado también por la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal en el caso Perfil contra el Estado Nacional, por haber sido excluida esta editorial del reparto de pauta oficial como consecuencia de su postura crítica¹³. Más recientemente, un fallo¹⁴ de la Cámara Contencioso Administrativa obliga al Estado Nacional a desarrollar un plan de asignación de publicidad oficial para los medios televisivos de aire, que *“se ajuste fielmente a las pautas de proporcionalidad y equidad”* (...)¹⁵.

La necesidad de regulación resulta evidente. Sin embargo, los peligros de sancionar *cualquier* legislación son muchos, y pueden empeorar las condiciones de asignación de la pauta. La CIDH estableció en el año 2011 algunos criterios¹⁶ amplios que dependerán del contexto de cada país, pero que en general apuntan a:

- Establecer definiciones claras de publicidad oficial y que apunten a garantizar el principio de utilidad pública, sin destacar los logros de la gestión ni ser de carácter político.
- Adjudicar las pautas sobre la base de criterios de asignación claros, públicos y que hayan sido establecidos con anterioridad a la decisión publicitaria
- Planificar de modo anual o semestral la asignación de pauta, de acuerdo a necesidades concretas y reales de comunicación pública
- Establecer procesos de contratación través de procedimientos abiertos, transparentes y no discriminatorios.

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de los Derechos Humanos (2011): “Principios sobre la regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión

¹³ Idem.

¹⁴ Causa 9.068/2012. “Arte Radiotelevisivo Argentino S.A. c/EN – JGM – SMC – s/amparo Ley 16.986

¹⁵ “Fallo de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal en causa iniciada por Artear por distribución de la publicidad oficial” en *Centro de información judicial*

¹⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de los Derechos Humanos (2011): “Principios sobre la regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión

- Garantizar el acceso a la información pública en la materia mediante la publicación de informes de rendición de cuenta de forma periódica.
- Establecer mecanismos de control externo por un órgano autónomo que permitan un monitoreo exhaustivo de la asignación de publicidad oficial.
- Establecer políticas y destinar recursos para promover la diversidad y el pluralismo de medios a través de mecanismos de ayudas indirectas o subsidios explícitos y neutros, diferenciados de los gastos de publicidad oficial.

Consideramos como otro criterio fundamental la suspensión de la publicidad oficial en **periodos electorales**. Sin embargo, también consideramos que esta medida no es suficiente. Los límites de la campaña política establecidos por la norma son ficticios, y habitualmente nos encontramos con referentes políticos realizando campaña en cualquier período del año. La influencia del ejecutivo mediante la publicidad tampoco se limita al período electoral, sino que llega al ciudadano durante **los 365 días del año**. Necesitamos un debate amplio, participativo, y que contemple limitaciones tanto para **la distribución** como para **el contenido** de los mensajes publicitarios estatales. El acceso a la información es en este sentido el complemento fundamental para poder realizar un control efectivo de su utilización.

Poder Ciudadano

Su misión es la promoción de la participación ciudadana, la transparencia, y el acceso a la información pública para fortalecer las instituciones de la democracia a través de la acción colectiva.

Área Instituciones políticas y gobierno

Desde este espacio promovemos la calidad de la representación política, la transparencia en la administración del Estado y la promoción del acceso a la información pública. Nos orientamos a fortalecer a los ciudadanos, poderes del Estado, y organizaciones de la sociedad civil para que incidan en la definición de políticas públicas.

Contacto: asistencia_ipg@poderciudadano.org