

QUID PRO QUO'
LA PUBLICIDAD OFICIAL EN LA ARGENTINA Y SUS
MÚLTIPLES FACETAS

por Martín Becerra (Universidad Nacional de Quilmes – Conicet)

El presente trabajo fue realizado en el marco de una consultoría realizada entre agosto y noviembre de 2011 con la Fundación Poder Ciudadano²
³(<http://poderciudadano.org>)

Introducción:

En el año 2011 se desarrollaron en la Argentina dos procesos electorales a nivel nacional de gran significación: las elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) del 14 de agosto, y las elecciones para Presidente de la Nación del 24 de octubre. Desde marzo, en paralelo, se realizaron elecciones para Gobernador, Intendente y cargos electivos para el Congreso Nacional y para las Legislaturas en las provincias.

Para las PASO y para la elección Presidencial se aplicaron los Decretos PEN 444 y 445/2011 que establecen la asignación equilibrada de espacios gratuitos en medios audiovisuales entre todas las agrupaciones políticas que compiten en cada categoría de las que fueron sometidas a sufragio, para que emitan su publicidad electoral. Este avance, que permitió equilibrar la visibilidad y el conocimiento público sobre las orientaciones políticas que cometían por el voto, debe analizarse

¹ - Expresión latina que implica una transacción. Su significado es “esto por aquello”, o “algo a cambio de algo”.

² - La consultoría sobre publicidad oficial de la Fundación Poder Ciudadano contó con el aporte de Open Society Foundation.

³ - Agradezco especialmente a Adriana Amado, Santiago Marino, Guillermo Mastrini y Sebastián Lacunza, junto a funcionarios del gobierno nacional y de la provincia de Buenos Aires que leyeron una versión preliminar del documento y aportaron críticas, observaciones y datos valiosos incorporados en esta versión final.

en un contexto en el que, paralelamente, otros recursos publicitarios, previos y simultáneos a la campaña electoral, son puestos en juego e inciden en la trascendencia pública de las candidaturas.

Por ello resulta importante comparar la influencia de la publicidad electoral con las cuentas de publicidad oficial que administran los gobiernos nacional, de la Provincia de Buenos Aires, y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La documentación del gasto en publicidad oficial, su relación con el conjunto del mercado publicitario y la novedosa apertura de espacios audiovisuales gratuitos para las fuerzas políticas que participaron de la contienda electoral, constituyen referencias insoslayables para comprender cómo circulan las ideas, las posiciones y los liderazgos políticos en los medios masivos de comunicación. En este sentido, la información reunida, referente al gobierno nacional, al de la Provincia de Buenos Aires, y al de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, constituye una base de gran utilidad para estudiar el uso y destino de los recursos de difusión de la actividad política tanto en el marco de la coyuntura electoral, como fuera de ella.

El presente trabajo, realizado entre agosto y noviembre de 2011, procesa y compara la información de fuentes oficiales (Gobiernos Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires), así como de la Asociación Argentina de Agencias de Publicidad (en adelante, AAAP) y de consultoras líderes en monitoreo del mercado publicitario en medios de comunicación, como BrandConnection y Monitor de Medios Publicitarios. La comparación que arroja el procesamiento que aquí se propone ha sido a su vez ponderada en función del tiempo y el destino de la publicidad oficial de los gobiernos nacional (Poder Ejecutivo Nacional), de Provincia de Buenos Aires y de Ciudad Autónoma de Buenos Aires en medios audiovisuales del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Esta información fue registrada por la consultora Mediciones Publicitarias, contratada por Poder Ciudadano entre mayo y octubre de 2011.

Este trabajo permite comprender la dimensión de la pauta publicitaria oficial en el marco de la torta publicitaria argentina; detalla cuáles son los comportamientos más significativos de las tres cuentas publicitarias gubernamentales más importantes del país, desagregados en términos de montos, de beneficiarios y de contenidos; cuál es su incidencia en relación a las nuevas reglas de espacios de publicidad electoral gratuita medios audiovisuales. El análisis comparado de esta información arroja interesantes conclusiones acerca de las coincidencias y divergencias que exhiben gobiernos con signo político diferente (Frente para la Victoria y PRO) en relación al destino de los recursos publicitarios sostenidos con fondos públicos.

La definición que se adopta sobre publicidad oficial en este documento es tomada de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que en su Informe 2003 indicó que la publicidad oficial 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.” (CIDH, 2004).

El propósito de la publicidad oficial, en teoría, es informar sobre asuntos de interés público, lo cual incluye temas ligados a la salud, a la educación, a la seguridad, a la realización de elecciones, por ejemplo. Indica la Relatoría que “el uso de los medios

de comunicación para transmitir información es una herramienta importante y útil para los Estados y aporta una ganancia por publicidad imperiosamente necesaria para los medios de comunicación”. A partir de esta definición se examinan las prácticas que ejercen los gobiernos que en la Argentina dedican una mayor cantidad de recursos, en términos absolutos, a la publicidad oficial.

Los aportes de la Relatoría para la Libertad de Expresión y de otros organismos y organizaciones de defensa de los derechos humanos, los antecedentes de otros países del mundo y de algunas provincias y municipios en Argentina, la resolución de tensiones que suelen canalizarse a través de la publicidad oficial relativas a la economía del sistema de medios de comunicación, así como también la indagación sobre el vínculo entre gobiernos y medios a través de mecanismos indirectos no estrictamente publicitarios (tales como la realización de actividades públicas, por ejemplo recitales, con auspicio de los gobiernos), son ejes que estructuran el presente trabajo.

La importancia de la Publicidad Oficial

La forma de gobierno republicana destaca entre sus atributos la publicidad de los actos de gobierno, toda vez que son “cosa pública” (res publica) y que, en consecuencia, requieren del conocimiento amplio de la población. Sin embargo, en la Argentina no existe una regulación sobre la publicidad de los actos de gobierno. Si bien existe una excepción (la Provincia de Tierra del Fuego), ni en el orden nacional ni en el orden provincial se disponen de criterios claros, objetivos y públicos para establecer cuándo y cómo los gobiernos pueden utilizar los fondos públicos para realizar la publicidad de sus actos.

Esta ausencia de regulación ha motivado la intervención de la Justicia argentina en varias ocasiones, que serán reseñadas en el presente trabajo aunque no es objeto del mismo profundizar en su análisis. Además, en el contexto latinoamericano, son varios los países que todavía no cuentan con regulaciones sobre la publicidad oficial.

La necesidad de contar con criterios claros, objetivos, y públicos para el destino de recursos públicos a la publicidad oficial se corresponde con el propósito republicano de difundir las actividades de los gobiernos y es por ello que esta cuestión se incluye en la agenda de derecho a la comunicación.

De hecho, para Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH, la discriminación en la distribución de publicidad oficial es considerada una restricción indirecta de la libre circulación de ideas. Junto a la concentración de la propiedad de los medios, la Relatoría caracterizó a la asignación discrecional de pauta oficial como amenazas de tipo indirecto a la libertad de expresión, ya que se distinguen de violaciones elocuentes como en los casos de asesinatos de periodistas, el cierre de periódicos o la negativa a permitir que salgan al aire ciertos programas de televisión.

Si bien la jurisprudencia en relación a la publicidad oficial es escasa dentro del sistema interamericano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos ofrece un marco legal contra esas violaciones indirectas, al establecer que la asignación

discriminatoria de publicidad estatal, con base en la información crítica de una publicación o una radio, es violatoria del derecho a la libre expresión garantizado por la Convención, recuerda la Relatoría CIDH (2003) y menciona el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que expresa:

“No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.”

El citado párrafo fue interpretado por la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el año 2000, que constituye una referencia fundamental para caracterizar las formas de presión indirecta sobre la libre expresión al señalar en su Principio 13:

“La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; **la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales**; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión” (CIDH, 2000)⁴.

Ya en 2001 el Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa sobre la Libertad de los Medios de comunicación y el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos (CIDH), condenaron la ilegalidad de la asignación discriminatoria de publicidad estatal.

Por lo tanto, para la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, la discriminación en la distribución de publicidad oficial es considerada una restricción indirecta de la libre circulación de ideas. Junto a la concentración de la propiedad de los medios, la Relatoría caracterizó a la asignación discrecional de pauta oficial como amenazas de tipo indirecto a la libertad de expresión, ya que se distinguen de violaciones elocuentes como en los casos de asesinatos de periodistas, el cierre de periódicos o la negativa a permitir que salgan al aire ciertos programas de televisión.

En palabras de la Relatoría, “la asignación discriminatoria de publicidad oficial no es más que una de las manifestaciones posibles de las restricciones indirectas al derecho a la libertad de expresión”, subrayó en su Informe Anual 2003 (CIDH, 2004).

⁴ - El destacado es nuestro.

Aunque en general se desconocen las cifras exactas de lo que se gasta en publicidad, la Relatoría plantea que “los presupuestos de publicidad del Estado representan un porcentaje sustancial de la inversión total en publicidad de los medios” (CIDH, 2004). Para la Relatoría “no existe un derecho intrínseco a recibir recursos del Estado por publicidad. Sólo cuando el Estado asigna esos recursos en forma discriminatoria se viola el derecho fundamental a la libre expresión. Un Estado podría negar la publicidad a todos los medios de comunicación, pero no puede negarle ese ingreso sólo a algunos medios, con base en criterios discriminatorios” (CIDH, 2004).

Ahora bien, en un párrafo que es fundamental para comprender y avanzar sobre las situaciones realmente existentes en varios países latinoamericanos, y frente a posiciones que cuestionan la existencia de la publicidad oficial, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH postula que “la publicidad estatal con frecuencia ofrece medios a voces que, sin la ayuda financiera del Estado, no podrían sobrevivir. La creciente consolidación de la propiedad y la propiedad cruzada de medios de comunicación significa que los periódicos y las estaciones de radio y televisión más pequeños enfrentan una competencia cada vez más fuerte por los ingresos de la publicidad disponibles” (CIDH, 2004), por lo que reconoce en el uso real de la publicidad oficial otras motivaciones que no son, necesariamente, las de brindar acceso público a información relevante para la sociedad.

La importancia de regular con reglas claras la asignación de la publicidad oficial es aún mayor si se considera que la publicidad es el principal recurso de sostenimiento económico de los medios de comunicación y que, según la Relatoría sobre Libertad de Expresión, el criterio de los anunciantes privados dista de ser equilibrado ya que privilegia como destino de sus anuncios los medios que no interferirán con sus negocios:

“(…) las grandes empresas, con frecuencia sólo colocan anuncios en medios favorables a sus intereses comerciales, evitando aquellos que denuncian los escándalos financieros, los daños ambientales y las disputas laborales” (CIDH, 2004).

El párrafo precedente alienta a observar la cuestión de la publicidad oficial a la luz de los obstáculos que exhiben las prácticas del mercado publicitario privado⁵, abriendo así una perspectiva original al considerar que no es únicamente el sector público el que está carente de reglas de juego, aunque por su propia constitución estatal, por su función y por el origen de los recursos que administra, va de suyo que se exigen estándares mucho más rigurosos en este caso.

Es por ello que en una definición de gran trascendencia, la Relatoría para la Libertad de Expresión alega que “la publicidad estatal puede compensar los vastos recursos de la comunicación controlados por intereses empresariales o por los

⁵ - Justamente el director y accionista de Editorial Perfil, Jorge Fontevecchia, que ha litigado contra el Estado por la discriminación en materia de publicidad oficial que sufrió su grupo editor según la propia Corte Suprema de Justicia, también ha escrito acerca de los criterios distorsionados que se aplican en la pauta comercial en medios privados. En particular, Fontevecchia mencionó políticas de cartelización de los anuncios publicitarios, destinados a concentrar los anunciantes, evitando que estos sustenten otros medios (ver Fontevecchia, 2009).

círculos financieros, pues pueden ampliar la voz de periodistas y medios de comunicación locales, de los medios más pequeños y de los que critican a las empresas” (CIDH, 2004), siempre y cuando la pauta oficial se diferenciara de la lógica de intereses que orienta la inversión del mercado publicitario privado.

Sin embargo, este potencial rol compensatorio por parte del Estado en el establecimiento de los criterios de asignación de sus esfuerzos publicitarios se encuentra desaprovechado, toda vez que no existe información acerca de qué criterios guían al Estado en la Argentina a la hora de asignar los importantes recursos que destina a realizar publicidad en los medios. Esta falta de conocimiento público sobre los criterios alcanza tanto a la administración nacional como a muchos de los gobiernos provinciales. Reconstruir los criterios, aún al interior de una misma gestión de gobierno, resulta muy complejo dado que en muchos casos se detectan contradicciones en una misma gestión y a que la información que se provee desde las administraciones sobre el gasto en pauta oficial, cuando existe, es incompleta y aporta datos que son con frecuencia imposibles de comparar.

Dado que “históricamente, una porción considerable del capital productivo de los medios de comunicación en las Américas se ha originado en la asignación de publicidad oficial por los Estados”, según la Relatoría para la Libertad de Expresión, la “la selectividad discrecional en la colocación de la publicidad” se añade creando “el peligro de autocensura para evitar penurias financieras que pudieran enfrentar los medios a los que se niega la publicidad del Estado” (CIDH, 2004). Si a ello se suma la estructura concentrada de la propiedad de los medios privados de comunicación en América Latina (ver Becerra y Mastrini, 2009) y la consecuente distorsión de la masa de inversión publicitaria no estatal, se concluye que la supervivencia económica de los medios depende en gran medida de la capacidad de absorber ora recursos gubernamentales, lo cual implica morigerar o anular la crítica a los gobiernos, ora recursos de los grandes anunciantes privados, lo cual implica también morigerar o anular la crítica a los principales grupos económicos. De esta manera, existen condicionamientos por parte de la pauta publicitaria sobre la circulación masiva de cuestiones que podrían ser de interés público. Uno de los efectos de estos condicionamientos es la distorsión del mandato de informar públicamente acerca de las cuestiones relevantes de la administración de la “cosa pública”.

En la experiencia argentina, no sólo se registra el condicionamiento a la línea editorial de los medios, sino que la Justicia ha intervenido y se ha pronunciado en casos en los que la publicidad oficial se utilizó como un mecanismo de presión ante el contenido editorial y periodístico de algunos medios, es decir, como un dispositivo de premios (a los medios de comunicación con línea editorial afín al gobierno) y castigos (a los medios de comunicación con línea editorial crítica al gobierno) (ver CSJN, 2010 y 2011).

En estos casos, la Justicia dictaminó que el uso de los fondos estatales se sustentó en un criterio completamente alejado de la función comunicacional que debería ser inherente a la publicidad de los actos de gobierno (CSJN, 2010 y 2011).

El tema de la publicidad oficial fue mencionado en los debates previos a la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual n°26522 de 2009. En esta norma se dispuso que los licenciatarios de radio y televisión deberán informar

públicamente cuáles son las pautas oficiales que reciben. Este aspecto de la ley todavía no ha sido puesto en funcionamiento.

Antecedentes de otros países

En su estudio “Distribución de la publicidad oficial: la necesidad de su regulación legal”, Analía Elíades y Manuel Larrondo (2009) sintetizan algunos de los antecedentes internacionales en materia de regulación de publicidad oficial. A continuación se cita textualmente la contribución de Elíades y Larrondo:

- En Estados Unidos, aunque no existe un derecho constitucional de los medios de comunicación a recibir ingresos del Estado por publicidad, si un editor puede demostrar que la cancelación de la publicidad constituye una sanción basada en los contenidos, se estaría configurando una violación a las cláusulas de libertad de expresión y de prensa de la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos.
- En el Reino Unido, las campañas publicitarias del Estado son puestas en marcha por la Central Office of Information, que decide, en última instancia, la idoneidad de la campaña, la duración y los medios de difusión. Esta decisión la toma basándose en las recomendaciones de un comité consultivo independiente formado por expertos publicistas con el concurso de las principales agencias de publicidad, las cuales operan directamente las campañas del gobierno.
- Países con regulación parcial, reglamentando sólo el acceso del gobierno a la radio y a la televisión en condiciones de imparcialidad y sin ánimo de promover la imagen de las entidades gubernamentales: En estos supuestos, se ubica la legislación de Alemania, Bélgica y Francia. En Alemania, la regulación de la publicidad estatal se encuentra expresamente prevista en lo que se refiere a la radio y a la televisión, pero no existe normativa alguna, sin embargo, en materia de prensa escrita.
- Países donde la publicidad estatal cuenta con una base legal y se rige por criterios de equidad social: Este criterio se encuentra en España, Holanda, Italia, Portugal y, en el ámbito latinoamericano, en Perú. En Holanda, la publicidad del Estado tiene como instrumento normativo la Ley sobre la Publicidad de la Administración del 1º de mayo de 1980 –WOB–.
- Además de establecer formalmente el derecho a la información del ciudadano por parte del Estado, la WOB establece las líneas generales sobre las que debe fundarse la política informativa estatal, la cual, resumidamente, descansa, entre otras, en las siguientes consideraciones: La política informativa debe tener la mayor cobertura social posible, incluyendo mensajes especiales dirigidos a empresarios, estudiantes, campesinos, transportistas, comerciantes, órganos de bienestar, etc. Las campañas promocionales deben difundirse entre los medios de comunicación con criterios equitativos de distribución, evitando marginaciones o prejuicios.
- En Italia, la Ley N° 67, del 25 de febrero de 1987, que reforma y adiciona la Ley de Prensa e Imprenta de 1981, contiene un apartado dedicado a la

regulación de la publicidad del Estado (Elíades y Larrondo, 2009).

La Publicidad Oficial y los subsidios a los medios de comunicación

El destino de la publicidad oficial como posible dispositivo que, en ausencia de otros, puede inspirarse como señala la Relatoría de la CIDH en la necesidad de ampliar espacios de expresión que no están sostenidos únicamente por el aporte del mercado publicitario privado, es coincidente con la justificación que han ensayado distintos gobiernos para evitar regular la publicidad conforme criterios de audiencia.

Esa justificación habilita en otros países a desarrollar un sistema de subsidios a los medios de comunicación para permitir que existan algunos medios (o que sus economías no tambaleen) que, en contextos de mercados publicitarios privados restringidos, tendrían dificultades para sostener su economía.

En general, y aunque este argumento es esbozado por políticos *off the record* antes que públicamente, se advierte que los medios más grandes no sólo absorben una porción comparativamente mayor de la pauta publicitaria (que tiende a sobrerrepresentar en su distribución a los medios de mayor alcance, en relación con su dominio de mercado (ver Becerra y Mastrini, 2009) sino que también cuentan con una mayor visibilidad e impacto en el estamento político que los convierte en receptores potencialmente mejor posicionados que los medios más pequeños para aprovechar las ayudas por parte de políticas públicas de subsidios (sobre el sistema de subsidios directos e indirectos existentes en Argentina ver Loreti y Zommer, 2007).

Para corregir o compensar este tipo de distorsiones, en otros países se han establecido regulaciones conocidas como de “ayudas” o “subsidios” a “la prensa” (aunque su alcance se extiende a los medios gráficos, audiovisuales y a medios en Internet).

Al estudiar comparativamente las políticas de ayudas y subsidios a la prensa en Europa, Peter Humpreys (2008) observa que existen “sistemas amplios y duraderos de subvenciones” que “han servido principalmente para promover el pluralismo democrático y la diversidad, mediante el sostenimiento de periódicos secundarios y/o en dificultades financieras” y también ayudas que fueron “un fundamento de política industrial general y en ciertos casos han beneficiado a grandes empresas editoriales.” Humpreys recuerda que incluso en los Estados Unidos, “la patria del liberalismo económico, hay que señalar que los subsidios postales que se aprobaron en su día fueron cruciales para el desarrollo de la prensa estadounidense y, según C. Edwin Baker, « (...) sin ellos, la prensa estadounidense podría no haber sido capaz de mantener unida a la incipiente nación». También Rosario de Mateo (1990) realizó un estudio descriptivo hace más de veinte años, que reveló que la aplicación de políticas estatales de apoyo a los medios era muy extendida en Europa.

El reconocimiento de la necesidad de apoyo de recursos estatales que tienen los medios de comunicación privados puede realizarse tomando en cuenta dos indicadores: en primer lugar, el decurso histórico de la relación entre gobiernos y

empresas privadas de medios (ver, entre otros, Mastrini et al., 2009; Loreti y Zommer, 2007; Becerra, 2010; y Mochkofsky, 2011), reveladora de la producción de políticas de exenciones impositivas, salvatajes económicos (como la denominada Ley de Preservación de Bienes Culturales n° 25750 de 2003); ampliación de lapsos de explotación de licencias (como el Decreto 527/2005 del ex presidente Néstor Kirchner); en segundo lugar, la protagónica presencia del Estado como anunciante en el mercado publicitario argentino de los últimos cinco años. En particular en el año 2010, como se verá más adelante, el gobierno nacional fue el principal avisador en medios de comunicación, con cifras que superan holgadamente al segundo más importante avisador (Unilever).

La tendencia histórica y la participación presente del Estado como anunciante expresan así la centralidad que la inyección de recursos públicos tiene para el funcionamiento económico del sistema de medios de comunicación. Con la excepción de los medios privados más grandes, la mayoría de las empresas periodísticas depende en un porcentaje que en algunos casos supera al 90% de los ingresos, del avisador oficial. De este modo, se corrobora que en la Argentina habría un peligro serio de subsistencia para una importante cantidad de medios de gestión privada si el Estado reorientara su política de publicidad oficial: tal vez este argumento de tipo económico también incida como disuasor de la adopción de una regulación transparente y pública. Pero, como documentan Fernández Alonso y Blasco Gil (2008), también en países europeos si no fuera por la intervención estatal cerrarían algunos medios. Sólo que la respuesta ha sido en estos casos diferente: se adoptaron regulaciones públicas que están específicamente dirigidas a sostener la economía de medios de tamaño pequeño, como aliento a la pluralidad del sistema de comunicación masiva, y no se lo ha revestido como “publicidad oficial”.

Si la inyección de fondos públicos en la pauta gubernamental es analizada a la luz de los contenidos de las campañas publicitarias gubernamentales (ver, al respecto, O'Donnell, 2007), se advierte que en Argentina una porción significativa del esfuerzo presupuestario de los gobiernos (nacional y provinciales) está dirigido a “ayudar” y “subsidiar” a medios de comunicación. La ausencia de reglas claras que permitan orientar virtuosamente este esfuerzo con recursos públicos, amerita una reflexión para la cual la comparación con los sistemas de ayudas y subsidios a la prensa existentes en Europa resulta de utilidad.

En lugar de ocultarse, si se asumiera la funcionalidad que tienen los fondos públicos gestionados como publicidad oficial en la economía del sistema de medios, podría contribuir a orientar por un lado aquellos recursos que deben emplearse en campañas de interés público, y por otro lado separar los recursos que podrían canalizarse como un sistema de ayudas y subsidios con arreglo a principios y criterios públicos y, a la vez, auditables.

En general, los sistemas de ayudas a los medios fueron considerados, tanto en EEUU como en Europa, políticas de “subsidio público para la democracia” (McChesney, 2004). Con este principio general, las subvenciones registran diferencias importantes y han cumplido funciones como “la promoción de la competencia de mercados amenazados por el monopolio, la fundación de nuevos periódicos, la cooperación de periódicos en la distribución, la reestructuración de empresas de prensa y la financiación de proyectos de formación de periodistas y otros proyectos especiales. Se ha facilitado ayuda de “emergencia” temporal a

publicaciones en dificultades financieras. Se han destinado subvenciones a periódicos “minoritarios” (de partidos políticos, lenguas minoritarias, minorías étnicas, etc.). Se han concedido subvenciones para la modernización (introducción de nuevas tecnologías, capacitación, etc.) y en ciertos casos las ayudas se han dirigido hacia funciones periodísticas concretas, como el periodismo de investigación”, puntualiza Humpreys (2008)⁶.

Claro que los sistemas de ayudas y subsidios a la prensa funcionan preservando el atributo crítico de los medios de comunicación, siempre que existan reglas de juego claras, con mecanismos de asignación y control también explícitos. En palabras de Daniel Hallin (2008), “las subvenciones a la prensa también han resultado compatibles con la independencia de los medios, en la medida en que las normas mediante las cuales se distribuyen sean transparentes”. Es decir que las ayudas y subsidios a los medios funcionan correctamente cuando por un lado existen criterios públicos para su asignación y, por el otro, cuando su distribución es estable y sostenida en el tiempo. Estas no son cualidades que puedan reconocerse, desde ningún punto de vista, en la Argentina, tal como se documenta en el siguiente apartado.

Publicidad Oficial en Argentina: significativo y significados

Aunque la decisión, el uso, el destino y el control sobre los recursos públicos han sido históricamente ejes de preocupación por parte de los sectores ligados a la defensa de los valores democráticos, los principios constitucionales y la vigencia y ampliación de los derechos humanos, sin embargo en la Argentina la cuestión de la publicidad oficial aparece ligada a la agenda de una parcialidad del campo político y periodístico.

6 Humpreys diferencia los sistemas de ayuda o subsidio directo del Estado a los medios, de los de tipo indirecto. Los primeros han gozado de un menor consenso y su visibilidad fue mayor. Después de destacar que “todos los países europeos occidentales han aplicado mecanismos de ayuda o subsidio” para los medios, el autor explica que “los sistemas de ayuda directa, en los cuales las subvenciones se destinan generalmente a publicaciones específicas, han sido menos frecuentes y, en mayor medida, objeto de serias críticas y de debate político. Esto se debe a que son mucho más visibles que las subvenciones indirectas. Además, dado que suelen ser más discriminadas, su distribución es teóricamente más susceptible de influencia política. En la práctica, estas subvenciones han sido distribuidas con normalidad, a menudo por organismos estrechamente vinculados a los gobiernos, de acuerdo con criterios objetivos, tales como la competitividad de los mercados de prensa, la situación financiera de publicaciones concretas, su valor social, cultural y político y su contribución a la diversidad de opinión”. En tanto, los sistemas de ayuda indirecta consistieron en la concesión de tipos de IVA preferente, y además la mayoría de los países europeos “ha establecido tarifas postales y de telecomunicaciones preferentes y muchos precios especiales para el transporte. También han sido habituales las desgravaciones fiscales por inversiones. Algunos países han subvencionado la prensa escrita, en reconocimiento a sus altos costes de producción. En otros, el Estado ha subvencionado a las agencias nacionales” (Humpreys, 2008). Por su parte, Fernández Alonso y Blasco Gil, añaden que “las ayudas indirectas suelen tener carácter automático, mientras que las directas pueden tener carácter selectivo o automático” (2008).

Esta situación amerita una reflexión, ya que los estándares interamericanos sobre derechos humanos gozan en la Argentina de una amplia legitimidad, producto de la historia reciente y de la conciencia de la sociedad civil que en el país se ha consolidado en torno al tema, y que en particular, la relación entre derechos humanos y libertad de expresión ha sido objeto de un debate intenso desde el año 2008 en el país. No obstante, el destino de recursos públicos, que en ausencia de reglas objetivas, otorga facultades discrecionales a los gobiernos para afectar indirectamente la libertad de expresión así como para condicionar económicamente a medios de comunicación, no parece ser dimensionado como un problema nítidamente relacionado con los derechos humanos (en este caso, el derecho a la comunicación y a la cultura) por parte del estamento político, aunque hay sectores de la sociedad civil que reconocen esta vinculación.

En 2004, la entonces flamante Coalición por una Radiodifusión Democrática consensuó “21 puntos básicos por el derecho a la comunicación” que fueron luego retomados como fundamento del cambio regulatorio en medios audiovisuales, cuando en 2009 el Congreso Nacional sancionó la Ley n° 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. El tercero de los 21 puntos en que acordaron universidades, sindicatos, radios comunitarias, periodistas y organizaciones no gubernamentales señala:

“Se garantizará la independencia de los medios de comunicación. La ley deberá impedir cualquier forma de presión, ventajas o castigos a los comunicadores o empresas o instituciones prestadoras en función de sus opiniones, línea informativa o editorial, en el marco del respeto al estado de derecho democrático y los derechos humanos. También **estará prohibida por ley la asignación arbitraria o discriminatoria de publicidad oficial, créditos oficiales o prebendas**” (Coalición por una Radiodifusión Democrática, 2004)⁷.

La inscripción de la publicidad oficial en la tradición de la agenda democrática y de defensa de los derechos humanos en América Latina en general y en la Argentina en particular, aún tiene un camino por recorrer.

Los recientes cambios en la política de asignación de espacios de publicidad electoral en la Argentina representan un avance en la misma dirección, que es la de contemplar públicamente cuáles son las reglas de juego cuando se trata de sostener ecuanimidad, equilibrio y pautas objetivas que permitan que voces diversas circulen en los medios de comunicación, interpelando a la ciudadanía desde distintas perspectivas.

Cabe preguntarse en qué medida ese avance que implica presencia equilibrada de candidatos de todas las fuerzas políticas en los medios audiovisuales, en oportunidad de una contienda electoral, no se diluye por el uso discrecional de la publicidad oficial por parte de los gobiernos (nacional y provinciales), que al ser discrecionalmente utilizada como un refuerzo proselitista del oficialismo, debilita el potencial deliberativo por la excesiva influencia de la fuerza política a cargo del gobierno.

⁷ - El destacado es nuestro.

En un artículo que ayuda a comprender las condiciones bajo las cuales ser oficialismo ayuda a ganar elecciones, Marcelo Leiras y Luis Schiumerini (2011) destacan que existe una “ventaja estructural” a favor de los oficialismos, análoga a la que disfrutaban los campeones del mundo en boxeo (“para sacarles el título hay que noquearlos porque, como los jueces tienden a favorecerlos, es casi imposible ganarles por puntos”, comparan Leiras y Schiumerini).

Las ventajas de los oficialismos derivan de “la capacidad de utilizar los bienes y las políticas públicas para recompensar a los votantes y a los colaboradores del partido. La inversión proselitista de los recursos públicos no sólo alcanza a procedimientos ilegítimos, como la distribución condicional de la ayuda social, sino también a otros menos visibles pero igualmente importantes, como la adopción de medidas económicas cuyos beneficios se concentran en algún sector o región en particular” (Leiras y Schiumerini, 2011). Además, los autores refieren a “las ventajas cognitivas” de los oficialismos, que descansan en “la incertidumbre que entraña la competencia electoral” y en “la visibilidad de la que disfrutaban quienes ejercen cargos de gobierno”, para lo cual la publicidad oficial se convierte en una herramienta estratégica.

Aún sin considerar la publicidad oficial, los oficialismos cuentan con una ventaja comparativa toda vez que, según Leiras y Schiumerini, “la visibilidad pública depende en buena medida de las agendas periodísticas y éstas, a su vez, del atractivo narrativo de las noticias y de los intereses de los grupos mediáticos. Es mucho más probable producir un evento político dramáticamente interesante desde el Estado que desde la sociedad civil y, dentro del Estado, desde el Ejecutivo que desde el Congreso” (2011). Estas ventajas, concluyen Leiras y Schiumerini, “no desnaturalizan la competencia sino que refleja las condiciones en que ella tiene lugar”.

Uno de los temas de fondo que subyace a la doctrina que asocia publicidad oficial y derecho a la comunicación y a la cultura es el relativo a la influencia de los medios en la agenda pública en general, y en la decisión electoral en particular. Sin pretender que esta influencia determina ni el comportamiento ni, desde luego, el voto, sí se entiende que los medios constituyen un escenario de construcción de marcos de noticiabilidad (y agendas) que inciden, indirectamente, en las percepciones que la ciudadanía construye sobre la política (Entman, 1993), lo cual incluye al momento electoral.

En este sentido, la prohibición de anuncios publicitarios por fuera de la organización de espacios gratuitos funciona en los hechos como un dispositivo que posiciona siempre a los gobiernos en mejores condiciones que los partidos políticos opositores. Esto se debe a que al no existir reglas que impidan la utilización partidaria de la publicidad oficial, los gobiernos cuentan por un lado con una presencia destacada en los medios audiovisuales a través de su publicidad oficial, la que se potencia luego con el uso de los espacios que le corresponden al partido de gobierno en el marco de los espacios gratuitos de la campaña propiamente dicha.

La publicidad oficial opera pues como un distorsionador del juego político a favor del oficialismo, a la vez que genera una relación clientelar con los medios de comunicación, debilitando su función en sociedad.

Por ello es que la Corte Suprema de Justicia de la nación, al pronunciarse sobre el

caso “Editorial Río Negro S.A. c/ Provincia de Neuquén s/ acción de amparo”, condenó al gobierno entonces encabezado por Jorge Sobisch por asignación arbitraria de la publicidad oficial y violación indirecta de la libertad de prensa por medios económicos. La Corte instó a que el gobierno fijara un criterio razonable en el reparto de la publicidad oficial. En marzo de 2011 la Corte Suprema se expidió en términos similares por un reclamo de Editorial Perfil contra el Poder Ejecutivo Nacional. En este caso, la mayoría de los integrantes del máximo tribunal entendió que si el gobierno decide colocar publicidad con fondos públicos, debe entonces establecer criterios no discriminatorios, “neutrales en relación con los puntos de vista del medio” (ver CSJN 2010 y 2011). Existen antecedentes en otras provincias con causas judiciales en las que hubo pronunciamiento de la Justicia, como el fallo del juez Luis Mures que en noviembre de 2011 hizo lugar a la acción de amparo interpuesta por el Diario de Madryn SA contra el gobierno chubutense de Mario Das Neves (Peronismo Federal) por la “interrupción intempestiva” de la pauta que el diario recibía de la Gobernación⁸.

También, por el mismo motivo, la gobernadora de la Provincia de Tierra del Fuego, Fabiana Ríos, estableció criterios claros, objetivos y equívocos para la distribución de publicidad oficial de su jurisdicción mediante el Decreto N° 183/2008, siendo así la provincia más austral del país la que posee una regulación más completa en la materia. La norma de Tierra del Fuego se diferencia de la adoptada también en 2008 por la Provincia de Río Negro (Ley 4391/2008), que otorga atribuciones a la Secretaría de Comunicación dependiente de la Gobernación para definir el destino de la publicidad oficial.

Cabe recordar que la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires había sancionado en diciembre de 2009 por unanimidad una regulación sobre publicidad oficial que prohibía el uso proselitista por parte del gobierno porteño de los recursos públicos en publicidad, pero el Jefe de Gobierno, Mauricio Macri, vetó nueve de los 18 artículos de la normativa y jamás la promulgó, con lo que, a juicio de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), demuestra una reticencia del Ejecutivo de la ciudad “a administrar los fondos públicos destinados a pauta de modo transparente y controlado” (ADC, 2010). Hoy en día, la regulación sobre publicidad oficial en la Ciudad de Buenos Aires no se aplica, como lo demuestra, además del veto a la ley, el uso de recursos por parte del Ejecutivo porteño.

En cambio, otros distritos, como Morón, han avanzado en la regulación de la publicidad oficial. En noviembre de 2011 el intendente Lucas Ghi presentó un proyecto de ordenanza después de su debate en audiencia pública con vecinos, representantes de medios de comunicación locales y trabajadores de prensa, junto a Poder Ciudadano, al Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), la Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires (UTPBA), y la Asociación por los Derechos Civiles (ADC). La aprobación del proyecto como ordenanza permite al Municipio de Morón contar con reglas claras en la materia. El texto aprobado argumenta que “la publicidad oficial es un canal de comunicación entre el Estado y la ciudadanía, y debe estar basada en la existencia de necesidades concretas y reales de comunicación” y es una de las disposiciones más completas de las vigentes en la Argentina sobre el tema.

También las municipalidades de Alta Gracia (Córdoba) y San Carlos de Bariloche (Río Negro) tienen normas relativas a la publicidad oficial, aunque en ambos casos

⁸ - Ver <http://www.diariodemadryn.com/vernoti.php?ID=138367>

son muy específicas y en el primer caso ordena distribuir el mismo porcentaje de pauta a todos los medios inscriptos en un registro del municipio en cada categoría (televisión, radio, diarios, revistas, Internet); y en el segundo caso ordena la realización de un estudio sobre audiencias y deposita en un funcionario político, designado por el Poder Ejecutivo local, la distribución de la publicidad.

En el resto del país, la ausencia de criterios atraviesa a gobiernos de diferente signo político, como queda demostrado en los antecedentes sumariamente reseñado en los párrafos anteriores (Sobisch pertenece al Movimiento Popular Neuquino; el gobierno nacional es conducido por el Frente para la Victoria y Macri es el líder del PRO). No es casual que los esfuerzos de Poder Ciudadano para obtener acceso a la información pública sobre el gasto en publicidad oficial encuentra suele hallar dificultades en la provisión de información por parte del Poder Ejecutivo Nacional, pero mucho mayores obstáculos todavía en acceder a los datos de la Ciudad de Buenos Aires, de la Provincia de Buenos Aires, así como de muchas otras provincias. Por ejemplo, en abril de 2011, Poder Ciudadano (2011) envió pedidos de información pública a las 23 provincias solicitando información acerca de los gastos mensuales y la distribución de la publicidad oficial en cada distrito entre los años 2007 y 2010. Siete meses más tarde sólo había obtenido respuestas de los gobiernos de las provincias de Tierra del Fuego, Córdoba y Entre Ríos (en este último caso, sólo brindó la información en formato papel).

Dimensión de la Publicidad Oficial en la Argentina

Resulta complejo conocer cuál es la real dimensión de la publicidad oficial en la Argentina, debido a los siguientes factores:

1. en primer lugar, porque hay distritos que rehúyen de la obligación constitucional de responder los pedidos de información de la ciudadanía en lo que refiere al destino de los fondos públicos empleados en publicidad. El 20 de abril de 2011, la Fundación Poder Ciudadano envió pedidos de información pública a las 23 provincias solicitando información acerca de los gastos mensuales y la distribución de la publicidad oficial en cada distrito entre los años 2007 y 2010. Hasta el 30 de noviembre sólo había obtenido respuesta por parte de los gobiernos de Tierra del Fuego y Córdoba. Los ejecutivos de Chaco, Jujuy y Entre Ríos ofrecieron como respuestas evasivas y el resto de los gobiernos provinciales no contestaron. Los resultados de esta consulta se hallan disponibles en el sitio web de la fundación (<http://poderciudadano.org/quien-te-banca/publicidad-oficial/la-publicidad-oficial-en-las-provincias/>);
2. en segundo lugar, por la constante mudanza de parámetros y variables sobre las que se proporciona la información en aquellos casos en los que ésta se brinda. Una misma administración suele proporcionar datos en diferente formato y con distintas variables para distintos años, lo que dificulta la posibilidad de estudiar su evolución en el tiempo. Un ejemplo de ello puede observarse en el formato de la respuesta a los pedidos de información pública cursados por Poder Ciudadano al Poder Ejecutivo Nacional a partir de 2008, que se halla disponible en el sitio web de la fundación

[\(http://poderciudadano.org/quien-te-banca/publicidad-oficial/poder-ejecutivo-nacional-publicidad-oficial/\)](http://poderciudadano.org/quien-te-banca/publicidad-oficial/poder-ejecutivo-nacional-publicidad-oficial/);

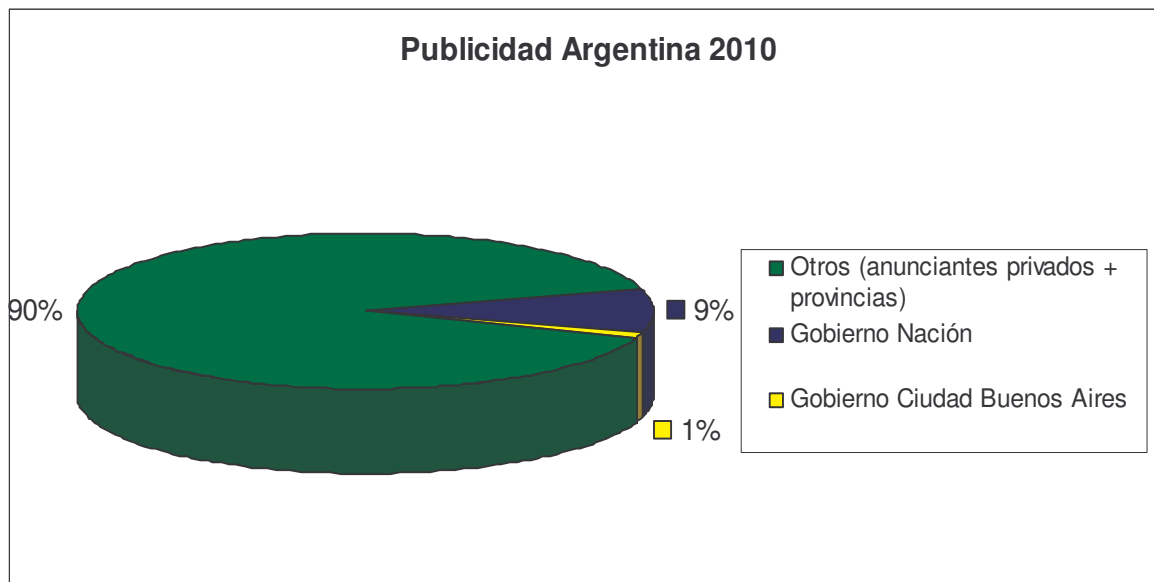
3. en tercer lugar, porque el concepto “publicidad oficial” mismo resulta ambiguo ya que, como fue citado al inicio al referir la definición de la Relatoría sobre Libertad de Expresión, hay gobiernos que sólo computan como publicidad oficial sus anuncios en las tandas publicitarias de los medios, pero no así los auspicios a productoras, periodistas y medios de comunicación, por ejemplo. Además, porque de forma creciente las campañas de difusión de los gobiernos incluyen la organización de recitales y espectáculos en vivo, para lo cual contratan a productoras que se encargan de la organización y publicidad, pero los fondos destinados a este tipo de actividades no son imputados como “publicidad” en el presupuesto público, subestimando así el verdadero gasto publicitario. En efecto, la relación entre gobiernos y productoras audiovisuales o de espectáculos no aparece realmente computada dentro del gasto de publicidad oficial, no obstante constituye una partida presupuestaria creciente que complejiza el vínculo entre gobiernos, medios y públicos y que induce a los periodistas a convertirse en empresarios-productores para lograr una fuente de ingresos extra a través de los anuncios gubernamentales;
4. en cuarto lugar, porque en la Argentina el mercado publicitario privado que constituye el universo de referencia y comparación para determinar si el volumen de la publicidad oficial es o no significativo, suele tramitar valores reales de recaudación inferiores a los que informa, por los descuentos que logran los grandes anunciantes sobre todo en el caso de las empresas audiovisuales (menos, en el caso de las empresas gráficas –diarios y revistas-). Estos descuentos, a su vez, se corresponden con prácticas que algunos empresarios periodísticos caracterizan como abiertamente anticompetitivas y refieren a la distorsión del mercado de anunciantes privados⁹.

Sin embargo, en base a los datos que se han reunido por parte de la Cámara Argentina de Agencias de Medios y a los datos provistos por fuentes oficiales del Gobierno Nacional y de la Ciudad de Buenos Aires, se puede construir el siguiente gráfico, que muestra el peso relativo que tienen dos de las más cuentas publicitarias gubernamentales en el sistema de avisos (comerciales y oficiales) general en 2010. Como se verá a continuación, dicha incidencia es significativa, ya que alcanza en el caso del gobierno nacional al nueve por ciento (9%) y en el del gobierno porteño, al uno por ciento (1%) de la torta publicitaria en el país.

Es importante aclarar que el gráfico computa como “Otros anunciantes” a privados y a gobiernos provinciales que se han resistido a informar públicamente acerca del monto y destino de sus gastos en pauta oficial, por lo que en rigor el diez por ciento que explícitamente corresponde a publicidad gubernamental en el gráfico subestima lo que la Nación, las provincias y municipios realmente destinan.

⁹ - Por ejemplo, el dueño y director de Editorial Perfil, que publica el bisemanario “Perfil”, Jorge Fontevicchia, informó recientemente que “el diario PERFIL no puede contar con los avisos de grandes vendedores de electrodomésticos porque Clarín tiene contratos de exclusividad que expresamente penalizan a esos anunciantes por publicar en medios competidores” (Fontevicchia, 2011).

Gráfico 1: Importancia de Publicidad Oficial sobre torta publicitaria argentina 2010



Fuente: elaboración propia en base a Cámara Argentina de Agencias de Medios e Informes sobre Publicidad Oficial obtenidos y publicados por Poder Ciudadano <http://poderciudadano.org/quien-te-banca/publicidad-oficial/>

Los valores sobre los que se construyó el gráfico precedente son los siguientes:

Tabla 1: Importancia de Publicidad Oficial sobre torta publicitaria argentina 2010 en \$

Fuente	Gasto 2010 en \$ millones
Otros (anunciantes privados + provincias)	12180
Gobierno Nación	1224,7
Gobierno Ciudad Buenos Aires	154,7
Total	13559

Fuente: elaboración propia en base a Cámara Argentina de Agencias de Medios e Informes sobre Publicidad Oficial obtenidos y publicados por Poder Ciudadano <http://poderciudadano.org/quien-te-banca/publicidad-oficial/>

Del gráfico y la tabla previos surge que el monto que los gobiernos de Nación y de Ciudad de Buenos Aires, en base a los datos oficiales de ambas reparticiones, representó un diez por ciento (10%) de la masa publicitaria total de la Argentina en 2010. En esta cuenta no está incluida ni la pauta oficial de la Provincia de Buenos Aires ni las del resto de las provincias. El mencionado porcentaje difiere de las estimaciones que aportan los funcionarios del área comunicacional del gobierno: en una entrevista radial realizada en Radio Continental el 14 de noviembre de 2011, el entonces presidente de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (y vicegobernador bonaerense a partir del 10 de diciembre de 2011), Gabriel Mariotto, dijo a la periodista María O'Donnell que la pauta oficial del Poder Ejecutivo Nacional oscila "entre el 3 y el 5 por ciento" de la masa publicitaria total. Es posible que en la estimación de Mariotto no se haya considerado la incidencia del Programa "Fútbol para Todos" o bien que su fuente sobre los recursos del mercado publicitario total sea distinta a la citada en el presente documento.

Para valorar la importancia relativa de la pauta oficial sobre el conjunto del mercado publicitario argentino también hay que considerar que, de acuerdo con el testimonio de dos gerentes de grupos de medios recogido para el presente trabajo¹⁰, la facturación publicitaria de la televisión estaría sobrevalorada por las cifras provistas por la Cámara Argentina de Agencias de Medios (2011) y por BrandConnection (2011). De acuerdo con este razonamiento, y tomando en cuenta que la facturación en publicidad de la televisión (abierta y por cable) representa más del 40% de la masa publicitaria general, de existir descuentos importantes en los avisos televisivos, se habría recaudado un volumen menor en concepto de publicidad privada, lo que elevaría la de por sí significativa participación de la publicidad oficial.

La participación relativa del gobierno nacional en la masa publicitaria general lo convierte en el primer anunciante, con el nueve por ciento (9%) de la participación, seguido por Unilever, con el cinco por ciento (5%) y Procter & Gamble, con el cuatro por ciento (4%). La fuente de la participación de Unilever y Procter & Gamble es BrandConnection (2011).

Otro aspecto importante a tener en cuenta es que, mientras que la inversión publicitaria privada se concentra en medios del Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) en un 85% en promedio (BrandConnection, 2011), la publicidad oficial es más "federal" en su distribución ya que por un lado el gobierno nacional distribuye pauta en medios del interior del país, y por otro lado las provincias y municipios hacen lo propio.

Sin embargo, y aunque el estudio de la publicidad oficial de las provincias y municipios se ve obstaculizada por la falta de información pública de la mayoría de los gobiernos de carácter provincial y local sobre el destino de los recursos asignados a la propaganda, cabe destacar una tendencia que es la inversa a la del gobierno nacional que distribuye pauta en medios del interior. Por ejemplo, el gobierno de Chubut durante los mandatos de Mario Das Neves (1995-2011), invirtió en campañas de promoción personal significativamente en medios de comunicación del AMBA. La misma tendencia a invertir en medios capitalinos con fondos públicos de los ciudadanos del interior alcanza a pasadas y actuales

¹⁰ - Los gerentes de los dos grupos de medios consultados para este trabajo, uno cercano al oficialismo y distante del gobierno, solicitaron mantener la reserva de fuente.

administraciones provinciales como las de Alberto Rodríguez Saa en San Luis (2003-2011), Juan Manuel Urtubey en Salta (2007-) y su antecesor Juan Carlos Romero (1995-2007), José Alperovich en Tucumán (2003-), Jorge Sobich en Neuquén (1999-2007), así como a gobiernos locales como el de Sergio Massa en el Municipio de Tigre (2009-).

El crecimiento de la inversión publicitaria estatal se demuestra en los siguientes gráficos:

Gráfico 2: crecimiento de la publicidad oficial del gobierno nacional en millones de pesos, 2000-2010



Fuente: elaboración propia en base a respuestas oficiales a pedidos de información pública sobre Publicidad Oficial nacional, Poder Ciudadano. El monto de 2010 incluye el Programa “Fútbol para Todos”.

Tabla 2: cifras del gasto en publicidad oficial del gobierno nacional, lapso 2000-2010

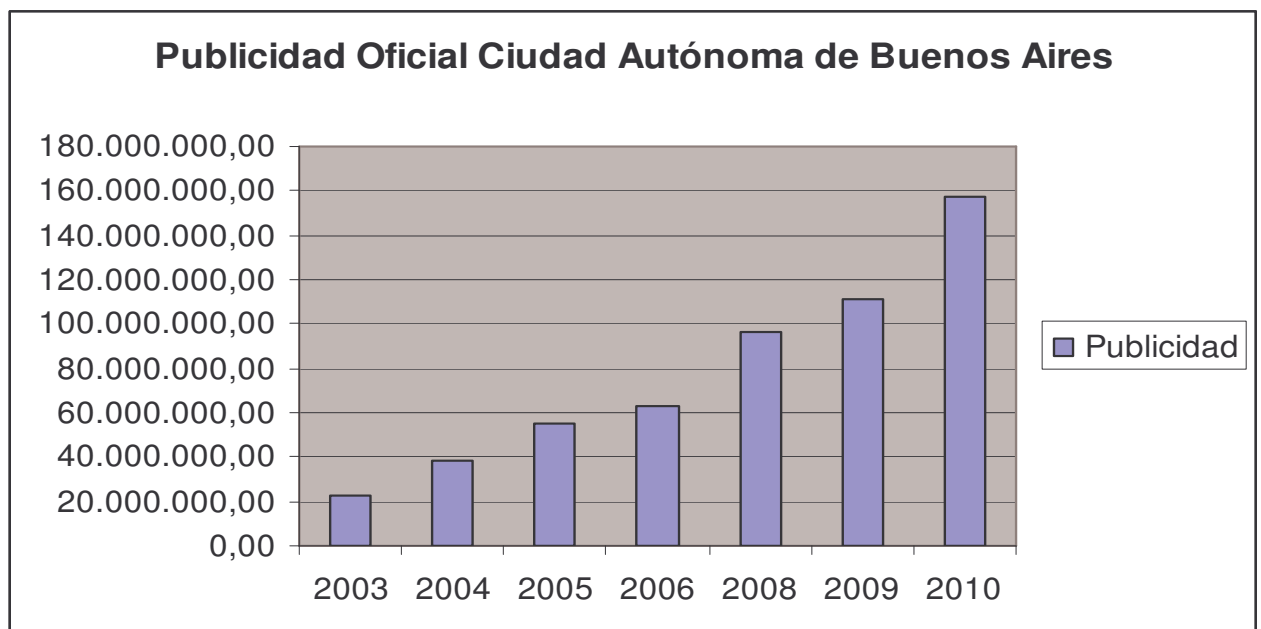
Año	Monto en millones de \$
2000	16316
2001	19188
2002	27883
2003	46264
2004	112972
2005	125106
2006	208534
2007	325902
2008	395302
2009	829033
2010	1224700

Fuente: elaboración propia en base a respuestas oficiales a pedidos de información pública sobre Publicidad Oficial nacional, Poder Ciudadano (el monto de 2010 incluye el Programa “Fútbol para Todos”)

En los gráfico y tabla n°2 se incluyó 645,6 millones del Programa Fútbol para Todos en 2010, ya que el mismo fue anunciado como una reorientación de la masa publicitaria del gobierno nacional y, de hecho, los anuncios de carácter proselitista del gobierno nacional representaron en su primera temporada, casi el 85% de la pauta en los partidos televisados (Casar González, 2010).

Por su parte, el incremento presupuestario en publicidad oficial de la Ciudad de Buenos Aires también es destacable en el período:

Gráfico 3: crecimiento de la publicidad oficial del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en pesos, 2003-2010



Fuente: respuesta a pedidos de información pública sobre Publicidad Oficial de CABA, Poder Ciudadano

Los gráficos y tablas previos demuestran que el gasto publicitario en 2003 del Poder Ejecutivo Nacional era del 4% de lo que fue en 2010 (tomando 2010 como 1224,7 millones de pesos, es decir, incluyendo en la consideración el Programa “Fútbol para Todos”). Mientras tanto, el gasto publicitario en 2003 del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires era del 14,6% de lo que fue en 2010. El notable crecimiento de los fondos públicos destinados a la pauta oficial no es fruto de un accidente, ya que en los gráficos 2 y 3 se observa una tendencia incremental constante.

El crecimiento del gasto en publicidad oficial resulta además apreciable si se lo compara con el presupuesto que gestiona cada una de las dos administraciones y que se traduce en la Tabla 3:

Tabla 3: Importancia de Publicidad Oficial sobre gasto presupuestario Nación y CABA 2010

	Gasto 2010 (en \$ millones)	Gasto en PO 2010 (en \$ millones)	% de PO sobre gasto presupuestario
Gobierno Nación	326615	1224,7	0,37
Gobierno Ciudad Buenos Aires	19393	154,7	0,80

Fuente: elaboración propia en base a respuesta a pedidos de información pública sobre publicidad oficial y a Leyes de Presupuesto de Nación y Ciudad de Buenos Aires, Poder Ciudadano

A su vez, Di Santi (2011) realizó el mismo análisis quitando del presupuesto nacional el pago de jubilaciones y pensiones de la Anses, por lo que obtuvo el siguiente resultado:

Tabla 4: Porcentaje del gasto publicitario en los presupuestos de 2010 de Nación y Ciudad (en \$ millones)

	Nación	Ciudad
Gasto primario*	197.060**	18.990
Publicidad oficial (devengado)	1224,7***	154,7
% Publicidad oficial s/gasto primario	0,62%	0,81%
Gasto por habitante	\$ 30,61	\$ 53,34

* No se tiene en cuenta el pago de intereses de deuda.
 **No incluye el gasto nacional por el pago de jubilaciones y pensiones de la Anses.
 *** Incluye el gasto en publicidad centralizado en Jefatura de Gabinete de Ministros y el gasto destinado al programa Fútbol para Todos.
 Fuente: Di Santi (2011) en base a análisis de la ASAP y datos del Censo 2010 (<http://chequeado.com/el-explicador/757-icuan-to-gastan-el-gobierno-nacional-y-el-de-la-ciudad-en-publicidad-oficial.html>)

Del análisis de Di Santi (2011), se deduce que en cuanto a la erogación por habitante, en 2010 el Gobierno de la Ciudad le dedicó \$ 53,34 por habitante al gasto publicitario. La Nación, en cambio, gastó \$ 30,61 per cápita.

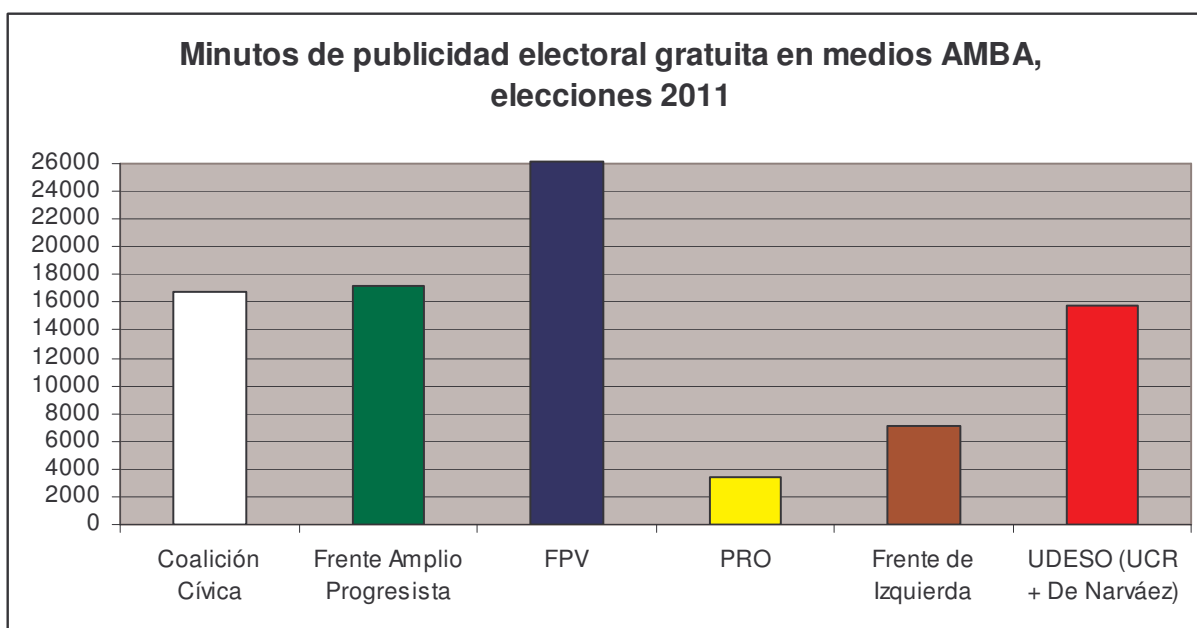
Como se argumentó en los apartados previos del presente trabajo, uno de los principales cuestionamientos a la asignación discrecional por parte del gobierno de turno de los recursos destinados a publicidad oficial es su efecto distorsionador. Mientras que el oficialismo acentúa su visibilidad pública, que ya posee por su

acción como gobierno, se diluye la posibilidad de acceso de otras perspectivas políticas (partidos de la oposición) a la interpelación masiva a la ciudadanía a través de los recursos publicitarios.

En este sentido, fue novedosa la aplicación, en 2011, de una regulación electoral que permitió acceder a las distintas fórmulas presidenciales y para la gobernación de la Provincia de Buenos Aires a espacios gratuitos de publicidad política en medios audiovisuales del Área Metropolitana de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires.

Este avance en materia de difusión de perspectivas políticas diversas entre la ciudadanía se traduce en la cantidad de minutos que tuvieron para exponer sus propuestas los partidos que participaron de las elecciones PASO en agosto y de la elección presidencial en octubre. De acuerdo con la información pública dispuesta por la Dirección Nacional Electoral dependiente del Ministerio del Interior, los siguientes fueron los minutos asignados a seis de las formaciones que compitieron en los comicios pasados (las reglas de distribución respetan por un lado el equilibrio de todas las fuerzas políticas, pero también se pondera el tiempo en función de los resultados electorales pasados). La elección de estas propuestas electorales a los fines del presente trabajo obedece a que dos de ellas gobiernan en las tres jurisdicciones que son la referencia del documento (Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires), mientras que las otras cuatro sirven a los fines comparativos.

Gráfico 4: minutos de publicidad electoral gratuita en medios del Área Metropolitana de Buenos Aires, elecciones PASO y Presidenciales 2011



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral: <http://www.elecciones.gov.ar/>

Para apreciar el efecto que pudo tener la aplicación de nuevas reglas de juego sobre publicidad electoral gratuita en la visibilización de los distintos partidos políticos, Poder Ciudadano contrató los servicios de la consultora Mediciones Publicitarias, a los fines de relevar todos los avisos de publicidad oficial emitidos por los gobiernos de la Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires en medios audiovisuales del AMBA (los medios objeto de relevo (las 24 horas, los siete días de la semana) son: Canal 13, Canal 9, América TV, TV Pública, TELEFE, América 24, 26 TV, C5N, Crónica TV, TN, AM Continental, Radio 10, Radio Mitre, La Red, FM Metro, La 100, FM Mega, Rock & Pop, FM Vale, FM Pop)¹¹ desde el 1 de mayo hasta el 31 de octubre de 2011. De este modo, se obtuvo un material, disponible en el sitio web de la Fundación Poder Ciudadano (<http://poderciudadano.org/quien-te-banca/publicidad-oficial/>) que es consistente en el universo de medios con el que utilizó la publicidad política gratuita cedida a partidos políticos en el marco de la normativa electoral.

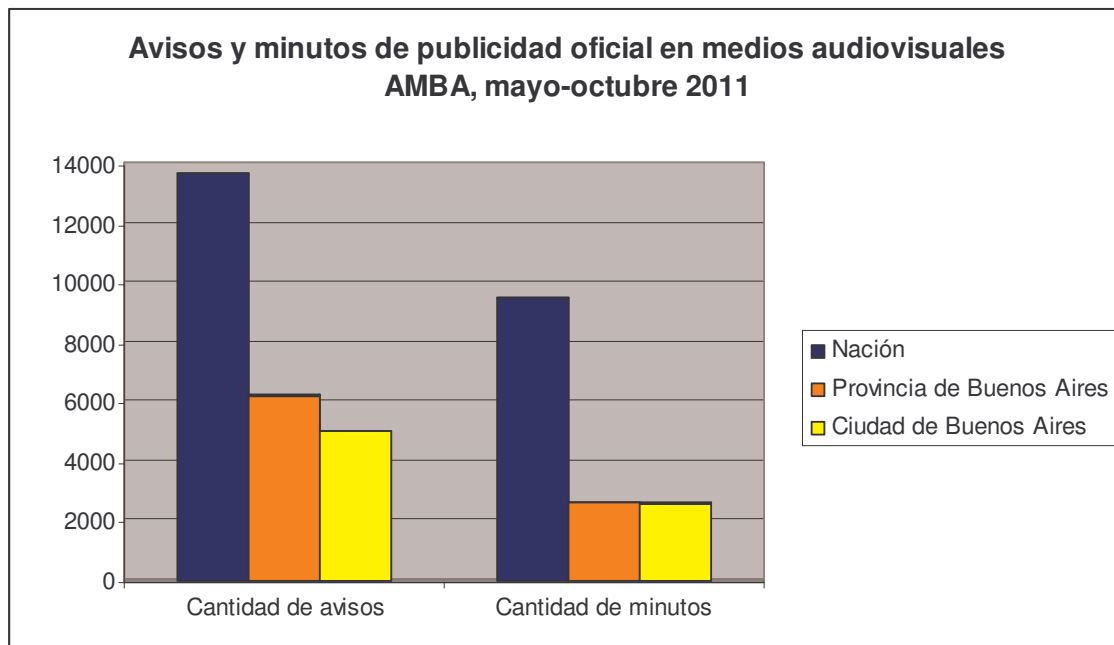
La consultora empleó para realizar el relevamiento un sistema de captura de la publicidad que opera a través de un software que identifica la huella de audio. Posteriormente un operador ingresa el aviso en la base de datos y lo asigna al anunciante correspondiente.

El resultado, en cantidad de avisos y de minutos, es el que se consigna a continuación:

¹¹- La siguiente es la ficha técnica del estudio:

- **Objeto:** Relevamiento de todos los comerciales emitidos por los gobiernos de la Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- **Metodología:** El sistema de captura se realiza a través de un software que identifica la huella de audio. Posteriormente un operador ingresa el aviso en la base de datos y lo asigna al anunciante correspondiente.
- **Universo de medios (audiovisual AMBA):** Los medios objeto de relevo (las 24 horas, los siete días de la semana) son: Canal 13, Canal 9, América TV, TV Pública, TELEFE, América 24, 26 TV, C5N, Crónica TV, TN, AM Continental, Radio 10, Radio Mitre, La Red, FM Metro, La 100, FM Mega, Rock & Pop, FM Vale, FM Pop.
- **Período:** 1 de mayo 2011 al 30 de agosto 2011
- **Fuente:** Consultora Mediciones Publicitarias, encargado por Poder Ciudadano

Gráfico 5: cantidad de avisos y cantidad de minutos de publicidad oficial de los gobiernos de Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires en medios audiovisuales del AMBA, de mayo a octubre de 2011



Fuente: elaboración propia en base a datos de Poder Ciudadano: <http://poderciudadano.org/quien-te-banca/publicidad-oficial/>

Si se compara la suma de minutos que en medios audiovisuales del AMBA utilizaron en concepto de publicidad oficial y de publicidad electoral gratuita, los gobiernos del Frente para la Victoria (Nación y Provincia de Buenos Aires) y del PRO (Ciudad de Buenos Aires), con los minutos de publicidad electoral gratuita asignados a competidores que en el AMBA no disponen de recursos de publicidad oficial como el Frente Amplio Progresista, Unión para el Desarrollo Social (UDESOS, alianza conformada por la UCR y el sector del peronismo liderado por Francisco de Narváez), el Frente de Izquierda y los Trabajadores y la Coalición Cívica, se advierte que la pauta oficial opera como una plataforma que eleva con creces la presencia del oficialismo en el escenario mediático.

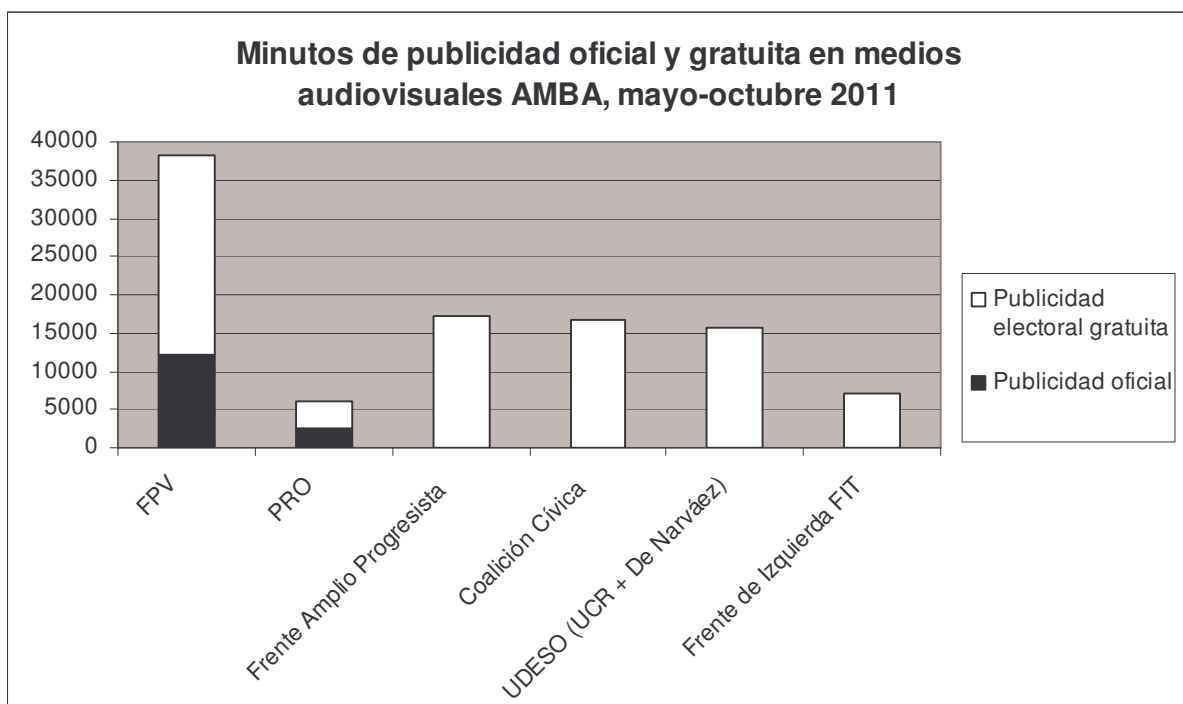
La importancia de esa plataforma, considerando únicamente el período electoral, es tan grande que sólo con la publicidad oficial emitida entre mayo y octubre de 2011 el gobierno nacional superó la cantidad de minutos de publicidad gratuita cedidos por el régimen electoral al Frente de Izquierda y los Trabajadores en ese lapso (ver Gráfico 6).

Hay que considerar, además, que mientras que la publicidad electoral gratuita sólo se difunde en los meses de campaña electoral, la pauta oficial garantiza la presencia del oficialismo en los medios durante todo el año, y no sólo en los medios audiovisuales del AMBA (como ocurre con la exposición que garantiza a los partidos la ley electoral), sino también en medios impresos, en vía pública y en auspicios de espectáculos públicos y privados.

El volumen total de exposición en medios audiovisuales del AMBA a través de la publicidad, entonces, privilegia a los partidos que tienen gestión en Nación, Provincia y Ciudad porque adicionan a los minutos de publicidad electoral gratuita la presencia a través de la pauta oficial. De hecho, los minutos de pauta oficial registrados en medios audiovisuales del AMBA del gobierno nacional en el lapso mayo-octubre 2011 representan el 46 por ciento del tiempo asignado según la regulación electoral, y por supuesto se suman a ella en la exposición de los candidatos del oficialismo nacional. En el caso del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, su gasto en publicidad oficial en cantidad de minutos, en el mismo universo de medios, fue del 76 por ciento del tiempo asignado según la regulación electoral.

Este hecho permite comprender que si se extendiera el plazo de análisis a todo un año (en este caso, 2011), la cantidad de minutos de exposición de los gobiernos mediante la publicidad oficial superaría con creces las de cualquier competidor en el marco de la regulación electoral, así como también la cantidad de minutos que los propios oficialismos tramitan gratuitamente en los meses previos a las elecciones.

Gráfico 6: cantidad de minutos de publicidad oficial y de publicidad electoral según seis fuerzas políticas en medios audiovisuales del AMBA, de mayo a octubre de 2011



Fuente: elaboración propia en base a datos de Poder Ciudadano: <http://poderciudadano.org/quien-te-banca/publicidad-oficial/> y de la Dirección Nacional Electoral: <http://www.elecciones.gov.ar/>

El gráfico anterior tiene como referencia la siguiente tabla, en la que se aprecia el valor numérico de las columnas precedentes:

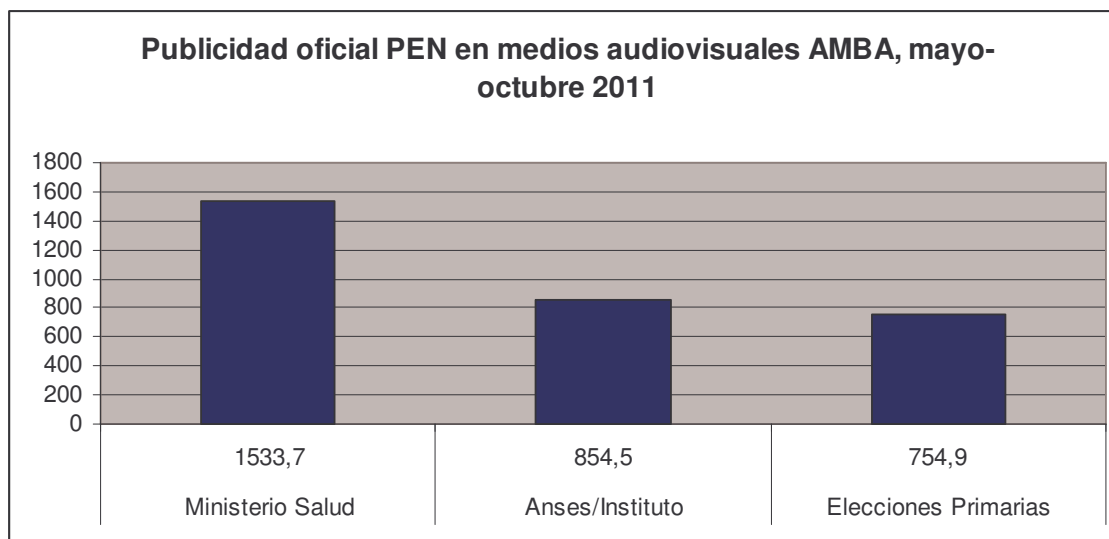
Tabla 5: cantidad de minutos de publicidad oficial y de publicidad electoral según seis fuerzas políticas en medios audiovisuales del AMBA, de mayo a octubre de 2011

	Publicidad oficial	Publicidad electoral gratuita	Total de minutos
FPV	12148,4	26123	38271
PRO	2592,6	3424	6017
Frente Amplio Progresista	0	17152	17152
Coalición Cívica	0	16721	16721
UDESOS (UCR + De Narváez)	0	15714	15714
Frente de Izquierda FIT	0	7056	7056

Fuente: elaboración propia en base a datos de Poder Ciudadano: <http://poderciudadano.org/quien-te-banca/publicidad-oficial/> y de la Dirección Nacional Electoral: <http://www.elecciones.gov.ar/>

Por otro lado, el relevamiento sobre la publicidad oficial registrada en el período electoral mayo-octubre de 2011 encargado por Poder Ciudadano también permite identificar el contenido de los spots que difunden los gobiernos con recursos públicos. A continuación se presentan las tres campañas en las que el gobierno nacional, el de la Provincia de Buenos Aires y el de la Ciudad de Buenos Aires emplearon mayor cantidad de minutos y recursos:

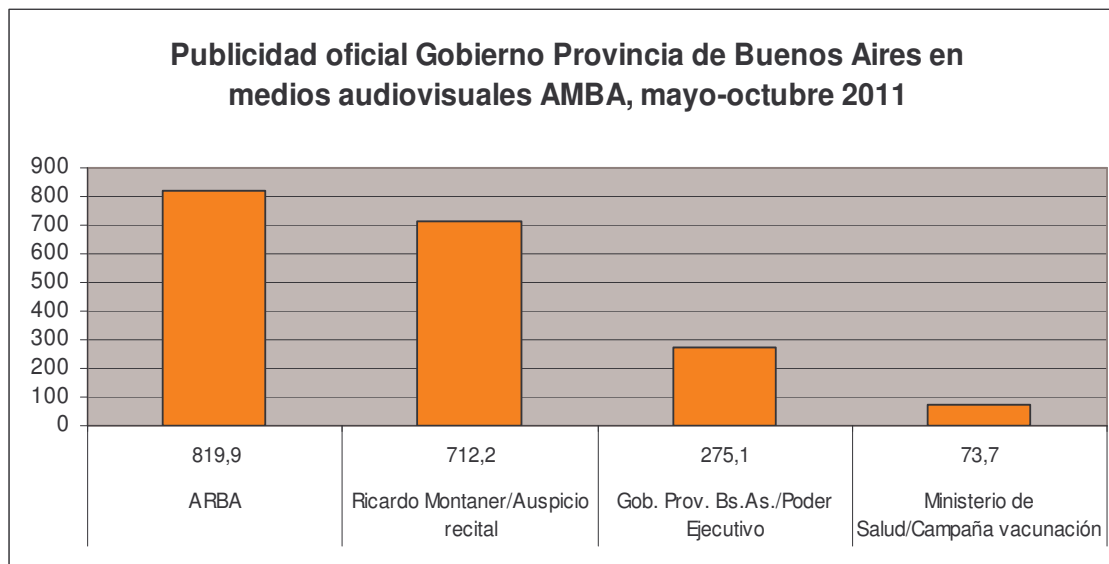
Gráfico 7: campañas de publicidad oficial del gobierno nacional con mayor cantidad de minutos en medios audiovisuales del AMBA, de mayo a octubre de 2011



Fuente: elaboración propia en base a datos de Poder Ciudadano: <http://poderciudadano.org/quien-te-banca/publicidad-oficial/>

El gobierno nacional orientó la inversión publicitaria oficial en el lapso mayo-octubre de 2011 en campañas del Ministerio de Salud, de la ANSES y de las elecciones PASO.

Gráfico 8: campañas de publicidad oficial del gobierno de la Provincia de Buenos Aires con mayor cantidad de minutos en medios audiovisuales del AMBA, de mayo a octubre de 2011

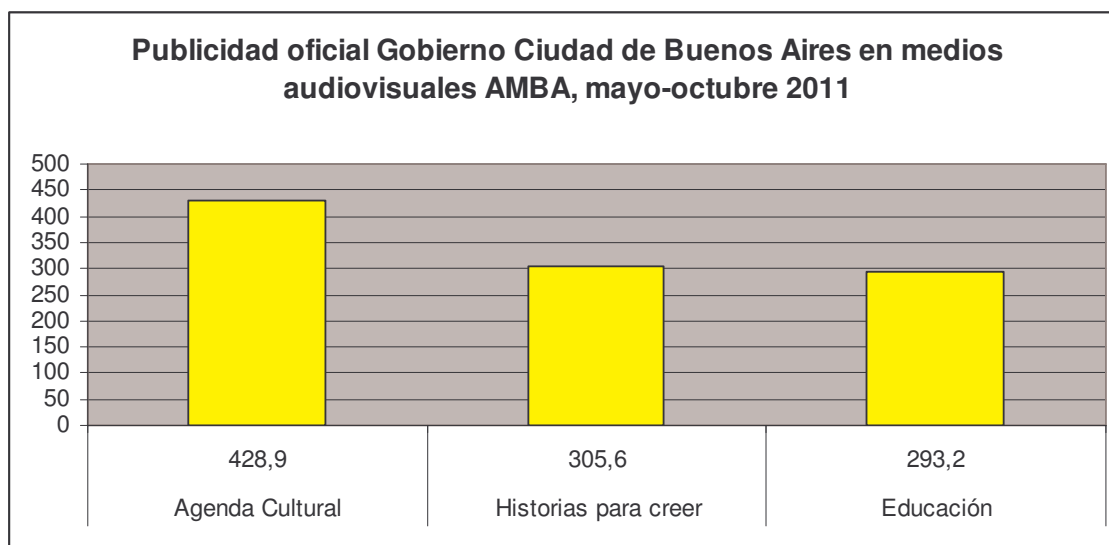


Fuente: elaboración propia en base a datos de Poder Ciudadano:
<http://poderciudadano.org/quien-te-banca/publicidad-oficial/>

El gobierno de la Provincia de Buenos Aires destinó la pauta oficial, en el mismo lapso considerado, en campañas de la agencia recaudadora de impuestos, ARBA, en el auspicio al cantante venezolano Ricardo Montaner y a campañas identificadas como “Poder Ejecutivo” provincial.

Una peculiaridad del análisis del contenido de la campaña publicitaria oficial del gobierno bonaerense es que haya priorizado el auspicio a Ricardo Montaner que es, curiosamente, el autor del tema musical de campaña por la reelección del gobernador Daniel Scioli. En este caso, se añadió al gráfico la columna correspondiente a una campaña que mereció una ponderación mucho menor por parte del gobierno provincial, como es la “Campaña de vacunación” que en los meses auditados representa algo más del 10% (diez por ciento) del tiempo con que se benefició al auspicio de Montaner.

Gráfico 9: campañas de publicidad oficial del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires con mayor cantidad de minutos en medios audiovisuales del AMBA, de mayo a octubre de 2011



Fuente: elaboración propia en base a datos de Poder Ciudadano:
<http://poderciudadano.org/quien-te-banca/publicidad-oficial/>

El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires privilegió en la pauta oficial entre mayo y octubre de 2011 las campañas de Agenda cultural, “Historias para leer” y relativas a políticas del Ministerio de Educación porteño.

Uno de los temas destacados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al abordar la publicidad oficial, es el del condicionamiento mediante los recursos públicos a los medios de comunicación, productoras de contenidos y periodistas. En función de esta perspectiva, resulta relevante identificar las diferentes decisiones que realizan los gobiernos de Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires en cuanto a los destinatarios que reciben los recursos públicos que se tramitan como publicidad oficial.

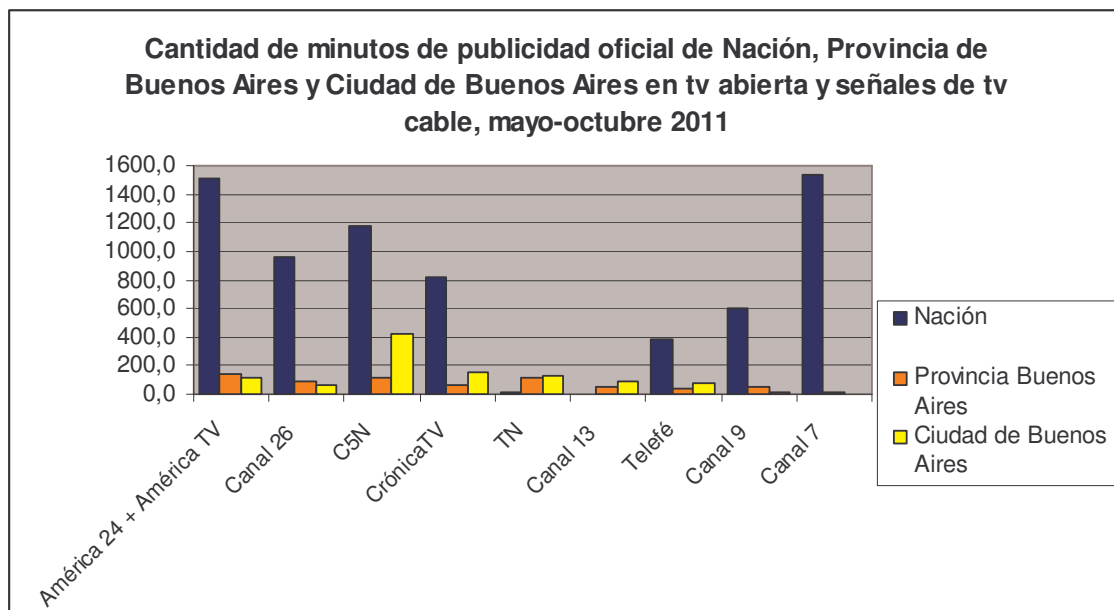
Si se consideran las emisoras de televisión abierta del AMBA y las señales informativas de televisión por cable, se advierten coincidencias y divergencias entre las tres administraciones. Mientras que América 24 y América TV (del grupo Vila-Manzano en sociedad con personas cercanas al diputado nacional Francisco de Narváez), Canal 26 (grupo Pierri) y C5N (grupo Hadad) son beneficiarios de la pauta oficial de los tres gobiernos incluidos en el presente estudio, hay en cambio una manifiesta diferencia entre el apoyo que el gobierno nacional brinda a Canal 7 (de gestión estatal), o a Canal 9 (grupo Angel González) y su casi nula pauta en TN y Canal 13 (grupo Clarín). Análogamente, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires anuncia con fondos públicos en TN y Canal 13, pero casi no lo hace en Canal 7 y Canal 9.

La presencia del grupo Clarín en televisión por un lado, y la del gobierno nacional a través de Canal 7 y Canal 9 en donde la producción de contenidos periodísticos es provista por la productora del oficialista Diego Givrtz (Pensado para Televisión), a

través de envíos como “Duro de Domar” o “Tv Registrada”, tensionan las decisiones de publicidad oficial en televisión.

En este contexto, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires no resulta traccionado por esta divisoria que sí afecta a los gobiernos nacional y de la Ciudad de Buenos Aires, ya que la administración bonaerense asigna recursos públicos tanto a TN y Canal 13 como a Canal 9.

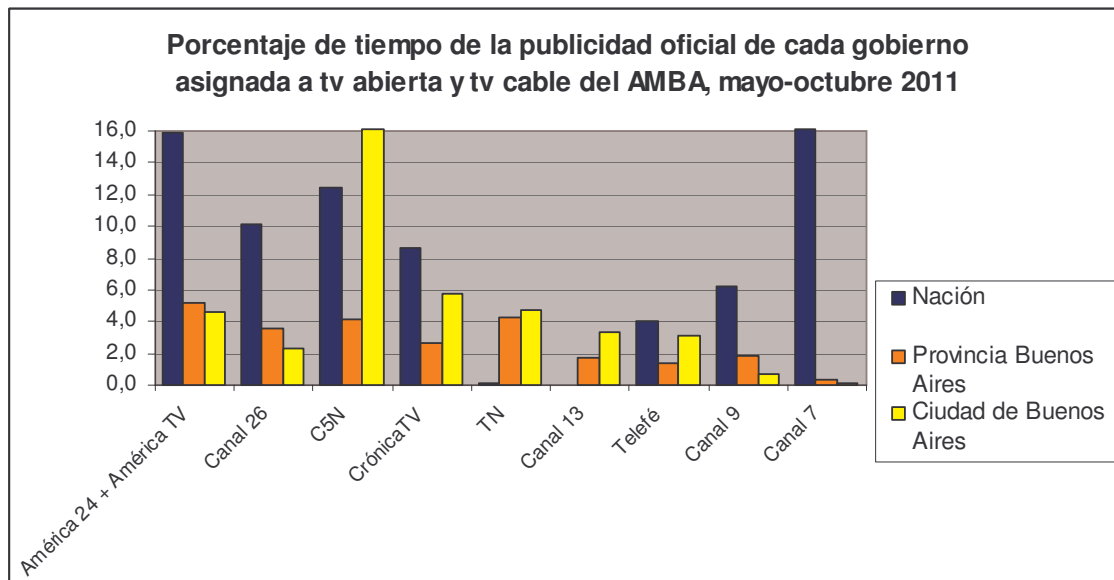
Gráfico 10: destino de la publicidad oficial de Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires en televisión zona AMBA, de mayo a octubre de 2011



Fuente: elaboración propia en base a datos de Poder Ciudadano:
<http://poderciudadano.org/quien-te-banca/publicidad-oficial/>

Los datos utilizados para construir el gráfico anterior también permiten ilustrar de forma más clara el tipo de orientación que guía la asignación de publicidad oficial en los tres gobiernos. El porcentaje asignado a los canales abiertos y señales informativas de televisión por cable del AMBA, respecto del tiempo total de avisos colocados en radio y televisión en el lapso considerado por parte de cada repartición, realza las coincidencias y las diferencias halladas. A partir del siguiente gráfico 11 es posible distinguir mayores coincidencias en la distribución de publicidad oficial entre los gobiernos de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires, que entre cualquiera de estos y el gobierno nacional:

Gráfico 11: destino de la publicidad oficial de Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires en televisión zona AMBA expresado en porcentaje de tiempo respecto del total asignado a medios en el período mayo-octubre de 2011



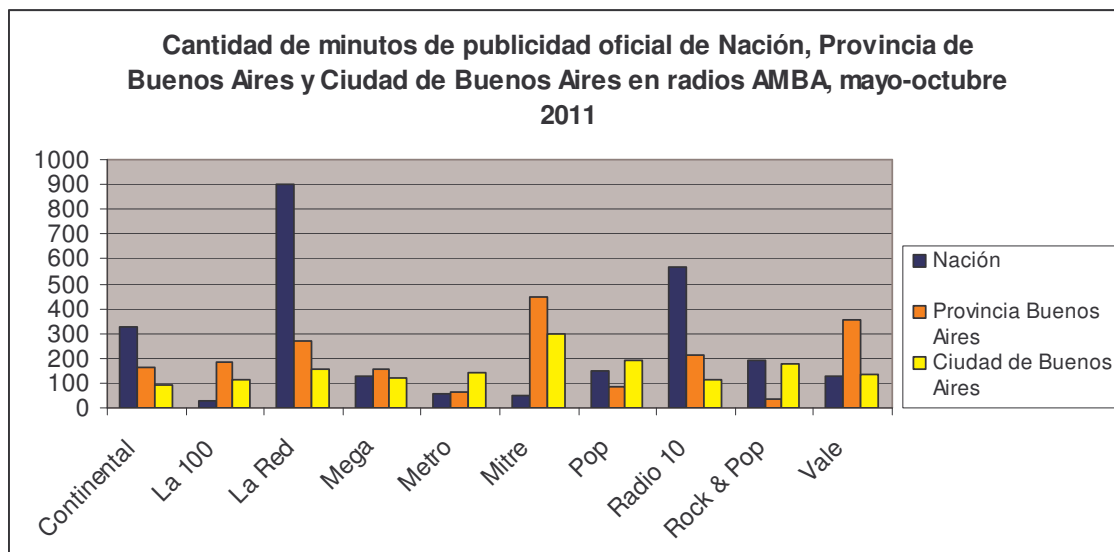
Fuente: elaboración propia en base a datos de Poder Ciudadano:

<http://poderciudadano.org/quien-te-banca/publicidad-oficial/>

La cantidad de minutos de publicidad oficial orientada a las radios del AMBA en el lapso mayo-octubre de 2011 confirman las tendencias reseñadas en cuanto al comportamiento de los gobiernos de la Provincia y de la Ciudad de Buenos Aires por un lado, y el gobierno nacional por el otro, particularmente en el caso de Radio Mitre (Grupo Clarín), en donde el gobierno nacional, enfrentado con el Grupo Clarín, casi no ha puesto anuncios mientras que los gobiernos bonaerense y porteño sí lo han hecho.

Al igual que con las emisoras y señales televisivas, además, se advierte que el Grupo Hadad, que en radio administra Radio 10 (AM) y las FM Vale, Mega y Pop, es igualmente beneficiado con la pauta oficial de los tres gobiernos considerados en el estudio.

Gráfico 12: destino de la publicidad oficial de Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires en radios zona AMBA, de mayo a octubre de 2011



Fuente: elaboración propia en base a datos de Poder Ciudadano:
<http://poderciudadano.org/quien-te-banca/publicidad-oficial/>

Conclusiones:

Uno de los primeros escollos que se afrontan para examinar los usos y destinos de recursos públicos en publicidad oficial en la Argentina es que se desconoce cuál es la dimensión global de las partidas que incluyen “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”, que es la definición de publicidad oficial aportada por la Relatoría sobre Libertad de Expresión de la CIDH (CIDH, 2004).

La reconstrucción de los datos de gasto con fondos públicos en publicidad oficial es una paciente tarea que desde comienzos de este siglo emprenden organizaciones de la sociedad civil en base a pedidos de información pública a diferentes administraciones. Los resultados de estos pedidos son dispares, pero al cabo de una década se pueden realizar comparaciones, cruces, establecer regularidades y realizar interpretaciones válidas.

Sin embargo, sigue siendo arduo conocer otras cuentas publicitarias por afuera de las informadas por los gobiernos (que no en todos los casos proveen información y de modo relevante no lo hacen, salvo contadas excepciones, en las administraciones provinciales y municipales). Los mecanismos de auspicios a programas o el sostenimiento de productoras para canalizar indirectamente el pago a periodistas son prácticas que no tiene, por ahora, registro en los informes de carácter público. Lo mismo ocurre con la organización de eventos y espectáculos de carácter público o masivo (como recitales) que compromete el aporte de recursos públicos y que no es computado como publicidad oficial, incluso cuando la organización de estos eventos

se terceriza en productoras de comunicación que a su vez emplean a periodistas en programas políticos e informativos que sirven a los fines de difundir la acción del gobierno contratante.

La Argentina acusa la falta de regulación sobre la asignación de publicidad oficial en base a criterios claros, objetivos y con mecanismos de auditoría política y social sobre el tema. Pero la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual n°26522 de 2009, incluye tangencialmente el tema ya que establece en su artículo 72 (referido a las obligaciones de los licenciatarios de radio y tv), inciso vii), que los licenciatarios audiovisuales deben dar cuenta pública de la(s) pauta(s) de publicidad oficial que recibe. Si bien este aspecto de la normativa no ha sido aún cumplimentado, es una oportunidad para avanzar en la obtención de información más fiable acerca de esta cuestión.

Los datos defectuosos obtenidos de los gobiernos y la ausencia de reglas de juego sobre pauta oficial remiten a la falta de práctica de algunos atributos propios de la vida republicana. Pero además, el presente trabajo sintetizó la relación que existe entre publicidad oficial y el derecho a la comunicación, basado en las contribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La convención acerca de la influencia (indirecta) de los medios de comunicación orienta la reflexión y el debate sobre la publicidad oficial.

En el marco de las campañas electorales de 2011 en la Argentina, se aplicó una normativa electoral que disponía el acceso equilibrado de las diferentes formaciones políticas a espacios gratuitos en medios audiovisuales, lo que potenció su difusión y conocimiento público. La mención al avance que significó una distribución más equitativa del acceso a los medios en época electoral puede colaborar en la consideración más clara del rol que desempeña el uso discrecional de la publicidad oficial.

En efecto, se constata que la publicidad oficial al no estar regida por pautas objetivas, claras, públicas y equánimes a nivel nacional (ni en la mayoría de las provincias), distorsiona el juego deliberativo y la capacidad de interpelación ciudadana que tienen las diferentes fuerzas políticas en provecho del gobierno de turno. La cantidad de recursos que en la Argentina se canalizan como publicidad oficial ha crecido exponencialmente en los últimos diez años y hoy el Estado es el primer anunciante del sistema de medios, duplicando en la masa de recursos publicitarios que administra al segundo inversor (que es Unilever).

El gobierno nacional aporta el nueve por ciento (9%) de la torta publicitaria en la Argentina y el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el uno por ciento (1%). Si se añadiera el gasto en pauta con fondos públicos de las provincias, el diez por ciento (10%) que representan ambos gobiernos sería mayor. Esta participación relativa del Estado a través de gestiones nacional y provinciales en el financiamiento de los medios de comunicación requiere un replanteo acerca de las reglas de juego con las que se organiza dicha participación, sobre su destino y sobre su control, que hoy dista de ser público.

Si bien la exhibición de la publicidad oficial se realiza a través de medios de comunicación principalmente, en ocasiones los beneficiarios son personas (periodistas, conductores) o productoras, generando un esquema de dependencia económica con el gobierno que anuncia, y que implica un sistema de “apoyos

(económicos) a cambio de apoyos (políticos)” o “quid pro quo”. Este mecanismo, que en el marco de la discusión pública sobre el rol de los medios ha ganado visibilidad, inspiró solicitudes recibidas en Poder Ciudadano por parte de periodistas que proponen un mecanismo de auditoría sobre sus ingresos y los de la/s productora/s con las que trabajan que será importante considerar en el futuro.

Por otro lado, la gestión discrecional de la como publicidad oficial opera sobreexponiendo al gobierno, que ya cuenta con ventajas comparativas por la visibilidad y la capacidad de organizar la agenda pública que le otorga el propio rol institucional, porque administra otros recursos que facilitan su contacto directo e intermediado con la sociedad y porque al haber triunfado en las últimas elecciones dispone de una mayor proporción relativa de minutos de publicidad electoral gratuita.

En el presente trabajo se constató además que la publicidad electoral gratuita inspirada en una política de equilibrio de la posibilidad de interpelación a la ciudadanía a través de medios audiovisuales en el Área Metropolitana de Buenos Aires, tiene un efecto paradójico. Por un lado, esta novedosa disposición permite una mayor visibilidad de las propuestas partidarias que compiten en las elecciones, pero por otro lado, al coexistir en simultáneo un alto gasto en publicidad oficial, se diluye parte de la eficacia de la regulación electoral. En efecto, la publicidad oficial opera como una plataforma que eleva con creces la presencia del oficialismo en el escenario mediático, sobre todo si se tiene en cuenta que mientras que la publicidad electoral gratuita sólo se difunde en los meses de campaña electoral, la pauta oficial garantiza la presencia del oficialismo en los medios durante todo el año, y no sólo en los medios audiovisuales del AMBA (como ocurre con la exposición que garantiza a los partidos la ley electoral), sino también en medios impresos, en vía pública y en auspicios de espectáculos públicos y privados.

En definitiva, la novedosa regulación sobre publicidad electoral gratuita en medios audiovisuales potencia una lógica de distribución de espacios con ecuanimidad y racionalidad pública, que el uso arbitrario de la publicidad oficial erosiona.

Otro eje de consideración del presente trabajo fueron las principales campañas en las que orientaron el gasto en publicidad oficial el gobierno nacional, el de la Provincia de Buenos Aires y el de la Ciudad de Buenos Aires, así como también los medios de comunicación que fueron sus principales receptores. La respuesta de estos tres gobiernos a los pedidos de información pública demuestra una falta de precisión acerca del contenido de las campañas.

En la reconstrucción de datos realizada sobresale como ejemplo de la discrecionalidad el esfuerzo que el gobierno de la Provincia de Buenos Aires dedicó a promocionar la presentación del cantante venezolano Ricardo Montaner, ya que no sólo empleó fondos públicos auspiciando su recital, sino que además fue una de las prioridades del gasto en pauta oficial entre mayo y octubre. Por ejemplo, la campaña sobre vacunación del gobierno bonaerense sólo representó algo más del 10% (diez por ciento) del tiempo con que se benefició al auspicio de Montaner.

De esta manera, se confirma que la discrecionalidad en el uso de publicidad oficial no sólo resiente la circulación de ideas políticas diversas, sino que se tergiversa la verdadera función de la publicidad oficial, erosionando las campañas que ameritan

una intensa actividad de difusión por parte de los Estados, como las campañas de vacunación.

Por otra parte, la observación de quiénes son los destinatarios de los fondos públicos tramitados como publicidad oficial arroja resultados de gran interés: mientras que hay empresas periodísticas como América 24 y América TV (del grupo Vila-Manzano en sociedad con personas del entorno del diputado nacional Francisco de Narváez), Canal 26 (grupo Pierri) y C5N (grupo Hadad) son beneficiarios de la pauta oficial de los tres gobiernos incluidos en el presente estudio, hay en cambio una manifiesta diferencia entre el apoyo que el gobierno nacional brinda a Canal 7 (de gestión estatal), o a Canal 9 (grupo Angel González) y su casi nula pauta en TN y Canal 13 (grupo Clarín). Es importante recordar que hasta 2008, los medios del Grupo Clarín recibían pauta del gobierno nacional. De forma inversa, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires anuncia con fondos públicos en TN y Canal 13, pero casi no lo hace en Canal 7 y Canal 9.

En términos comparativos, fue posible distinguir mayores coincidencias en la asignación de publicidad oficial entre los gobiernos de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires, que entre cualquiera de estos y el gobierno nacional.

En el presente trabajo se establecieron y documentaron las diferentes dimensiones en que es posible desagregar la problemática de la publicidad oficial:

- a. la dimensión institucional-republicana, a partir del mandato de dar a conocer los actos de gobierno junto con el manejo equilibrado, objetivo y transparente de los recursos públicos;
- b. la dimensión institucional-electoral, a partir del mayor peso relativo que tienen los gobiernos cuando utilizan con criterios proselitistas la pauta oficial, distorsionando otras regulaciones cuyo objetivo es equilibrar la presencia de las distintas formaciones políticas en los medios de comunicación;
- c. la dimensión económica en el mercado publicitario, a partir de la presencia protagonista de los gobiernos en la gestión del sistema publicitario que es, a su vez, la principal fuente de ingresos de los medios de comunicación;
- d. la dimensión comunicacional, a partir del desplazamiento de la función informativa y de servicio del Estado en campañas de interés público por el énfasis de los gobiernos en promocionar a sus líderes con mensajes electorales, partidarios y proselitistas;
- e. la dimensión de la economía política del sistema de medios y del campo periodístico, a partir de los lazos de intercambio de recursos económicos y materiales entre los gobiernos, las empresas periodísticas, las productoras y los periodistas, en un sistema que enturbia las distintas posiciones editoriales a partir de la necesidad de obtener recursos vitales para el funcionamiento o la subsistencia.

En el presente trabajo se presentaron antecedentes de la regulación en publicidad oficial de otros países del mundo, así como también la concepción que guía a otros

países a canalizar parte de los esfuerzos presupuestarios del Estado en un sistema de criterios preestablecidos denominado de “ayudas a la prensa” (o a los medios). Este sistema tiene la virtud de reconocer la especificidad de la publicidad oficial por un lado, y por el otro la comprensión del rol del sistema mediático y del esfuerzo público para estimular su diversidad, más allá de los criterios lucrativos del mercado publicitario privado y de la orientación, contingente, que tengan los gobiernos. Para que este sistema de ayudas y subvenciones funcione correctamente, es preciso definir criterios públicos, claros y estables de distribución para evitar la manipulación de fondos con arreglo al signo político, las alianzas o simpatías del gobierno de turno.

Por ello es que este año la Relatoría sobre Libertad de Expresión publicó una serie de estándares sobre publicidad oficial, instando a los Estados a adoptar leyes especiales, claras y precisas para regular la pauta, en cada uno de sus niveles de gobierno, incluyendo información de interés público y no deben utilizarse con fines electorales o partidarios. La Relatoría advirtió que la publicidad estatal nunca debe ser asignada por los Estados para premiar o castigar los contenidos editoriales e informativos de los medios (ADC, 2011).

Referencias:

Amado, Adriana (2010), *La palabra empeñada*, Friedrich Ebert Stiftung, Buenos Aires.

Asociación por los Derechos Civiles (ADC) (2011), “CIDH fijó estándares de publicidad oficial”, disponible en http://www.adc.org.ar/sw_contenido.php?id=821 (consultado en octubre de 2011).

Asociación por los Derechos Civiles (ADC) (2010), “La ADC rechaza el veto del Ejecutivo porteño a la ley de publicidad oficial”, disponible en http://www.adc.org.ar/sw_contenido.php?id=665 (consultado en septiembre de 2011).

Becerra, Martín (2010), “Las noticias van al mercado: etapas de la historia de los medios en la Argentina”, en Lugones, Gustavo y Jorge Flores (comps.), *Intérpretes e interpretaciones de la Argentina en el bicentenario*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, p. 139-165.

Becerra, Martín y Guillermo Mastrini (2009), *Los dueños de la palabra*, Prometeo, Buenos Aires.

BrandConnection (2011), *Mediamap Argentina 2010*, BrandConnection, Buenos Aires.

Cámara Argentina de Agencias de Medios (2011), “Inversiones publicitarias”, disponible en <http://www.agenciasdemedios.com.ar/inversiones-publicitarias/serie-historica-2002-2009/>

- Casar González, Alejandro (2010), “El fútbol para todos cumplió un año en rojo”, en *La Nación*, 23 de mayo, Buenos Aires, disponible en <http://www.canchallena.com/1268123-el-futbol-para-todos-cumplio-un-ano-en-rojo>
- Coalición por una Radiodifusión Democrática (2004), 21 puntos básicos por el derecho a la comunicación, disponible en http://es.wikisource.org/wiki/21_puntos_b%C3%A1sicos_por_el_derecho_a_la_comunicaci%C3%B3n
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2004), Informe de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión 2003, consultado en <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=139&IID=2> .
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2000), *Declaración de principios sobre Libertad de Expresión*, CIDH, consultado en <http://www.cidh.org/basicos/basicos13.htm>
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) (2011), *Editorial Perfil SA y otro c/ EN – Jefatura de Gabinete de Ministros- SMC s/amparo ley 16986*, Buenos Aires, consultado en http://www.perfil.com/docs/0302_fallo_corte_perfil.pdf
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) (2010), *Editorial Río Negro S.A. c/ Neuquén, Provincia del s/ acción de amparo*, Buenos Aires, consultado en <http://censuraindirecta.org/web/documentos/jurisprudencia/argentina>
- De Mateo, Rosario (1990). *Els ajuts d’Estat a la premsa a l’Europa Occidental. Anàlisi comparada de les polítiques de 17 països*, Generalitat de Catalunya. Centre d’Investigació de la Comunicació, Barcelona.
- Di Santi, Matías (2011), “Cuánto gastan el gobierno nacional y el gobierno de la Ciudad en publicidad oficial?”, 9 de septiembre, Chequeado.com, disponible en <http://chequeado.com/el-explicador/757-icuantogastan-el-gobierno-nacional-y-el-de-la-ciudad-en-publicidad-oficial.html>
- Elíades, Analía y Manuel Larrondo (2009), “Distribución de la publicidad oficial: la necesidad de su regulación legal”, en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública -Revista RAP- N° 360 (Septiembre)*, Ediciones Rap, Buenos Aires.
- Entman, Robert (1993), “Framing: Toward a clarification of a fractured paradigm”, en *Journal of Communication*, 1993, 43(3), p. 51-58.
- Fernández Alonso, Isabel y José Joaquín Blasco Gil (2008), “Las ayudas a la prensa en Europa en 2007: Los casos de Austria, Finlandia, Francia, Noruega y Suecia”, en *Telos: cuadernos de comunicación y cultura n°75* (abril-junio), Fundación Telefónica, Madrid.
- Fontevicchia, Jorge (2011), “Mienten con Papel Prensa”, publicado el 16 de diciembre en Perfil, Editorial Perfil, Buenos Aires, consultado en http://www.perfil.com/ediciones/2011/12/edicion_635/contenidos/noticia_0021.html

- Fontevecchia, Jorge (2009), “Las torres de Clarín”, publicado el 12 de septiembre en Perfil, Editorial Perfil, Buenos Aires, consultado en http://www.perfil.com/contenidos/2009/09/12/noticia_0040.html
- Hallin, Daniel (2008), “Intervención estatal en los sistemas de medios de comunicación: perspectiva comparativa”, en *Telos: cuadernos de comunicación y cultura n°75* (abril-junio), Fundación Telefónica, Madrid.
- Humphreys, Peter (2008), “Subvenciones a la prensa en Europa. Una visión histórica”, en *Telos: cuadernos de comunicación y cultura n°75* (abril-junio), Fundación Telefónica, Madrid.
- Leiras, Marcelo y Luis Schiumerini (2011), “Un desequilibrio que condiciona a la democracia: el peso de los oficialismos”, en *Le Monde Diplomatique edición Cono Sur n°149*, noviembre, Capital Intelectual y Le Monde Diplomatique, Buenos Aires, p.6 y 7.
- Loreti, Damián y Laura Zommer (2007), “Claroscuros en materia de libertad de expresión y derecho a la información”, en *Informe 2007 del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)*, CELS, Buenos Aires, p. 349-369.
- Mastrini, Guillermo et al. (2009), *Mucho Ruido y pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina*, La Crujía, Buenos Aires, 2ª edición.
- McChesney, Robert (2004), *The Problem of the Media: U.S. Communication Politics in the 21st Century*, Monthly Review Press, Nueva York.
- Mochkofvsky, Graciela (2011), *Pecado original. Clarín, los Kirchner y la lucha por el poder*, Planeta, Buenos Aires.
- O'Donnell, María (2007), *Propaganda K. Una maquinaria de promoción con el dinero del Estado*, Planeta, Buenos Aires.
- Poder Ciudadano (2011), *La publicidad oficial a nivel provincial*, información sobre los pedidos de información pública a 23 provincias cursados por Poder Ciudadano, disponible en <http://poderciudadano.org/quien-te-banca/publicidad-oficial/la-publicidad-oficial-en-las-provincias/>
- Yudof, Mark (1979), *When Governments Speak: Toward a Theory of Government Expression and the First Amendment*, 57 Tex. L. Rev. 863, 866.