

VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCION UNA VEZ
CONFRONTADO CON EL ORIGINAL IMPRESO

(S-0962/08)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

PUBLICIDAD OFICIAL

Artículo 1.- Objetivos. La publicidad oficial tiene los siguientes objetivos:

- a) Difundir con claridad las políticas, programas, servicios e iniciativas gubernamentales siempre que concurren razones de interés público;
- b) Promover el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos;
- c) Incidir en el comportamiento social y estimular la participación de la sociedad en la vida pública;
- d) Informar sobre cualquier hecho que sea de relevancia pública;
- e) Educar sobre cuestiones vinculadas a la salud pública y el cuidado del ambiente;
- f) Informar sobre los derechos de los usuarios y consumidores;
- g) Promover los intereses del país en el exterior;
- h) Difundir toda información relevante para los argentinos en el exterior.

Artículo 2.- Características. La publicidad oficial debe ser clara, objetiva, fácil de entender, necesaria, útil y relevante para el público y se regirá por los principios de transparencia, eficiencia, no discriminación, equidad y racionalidad en el uso de los fondos públicos.

Artículo 3.- Aptitud de medios. La publicidad oficial se difundirá a través del medio, soporte o formato más apto para garantizar el acceso a la información y de acuerdo a los objetivos y características de cada campaña publicitaria.

Artículo 4.- Identificación. En toda publicidad oficial se debe identificar claramente e incluir la mención del organismo promotor o contratante.

Artículo 5.- Prohibición. En ningún caso la publicidad oficial podrá promover, directa o indirectamente, los intereses del propio gobierno,

ni de un partido político, ni de un candidato, ni resaltar el nombre, la imagen de los funcionarios o los logros de la gestión gubernamental.

Artículo 6.- Contenido. La publicidad oficial no podrá contener ningún mensaje que de alguna forma difunda, propicie o favorezca:

- a) Discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
- b) Conductas antisociales o contrarias al orden constitucional o que inciten a la violencia en cualquiera de sus formas.

Artículo 7.- Excepciones. Quedan excluidos de la presente ley los avisos publicitarios de bienes o servicios producidos o prestados por empresas del Estado que compiten en el mercado con otras.

Artículo 8.- Suspensión. La publicidad oficial se suspenderá con sesenta (60) días de anticipación a la realización de los comicios para la elección de legisladores nacionales y con noventa (90) días de la elección de Presidente y Vicepresidente de la Nación y hasta tanto se proclame la fórmula cuyos candidatos resultaron electos.

Artículo 9.- Cese. La prohibición mencionada en el artículo precedente cesará sólo cuando exista deber legal de informar o en los casos en que su emisión resulte imprescindible para salvaguardar los intereses de la población.

Artículo 10.- Plan publicitario. La asignación y distribución de las pautas publicitarias deben seguir criterios basados en una previa planificación presupuestaria anual, elaborada por la Autoridad de Aplicación de la presente ley, en la que deberá constar los objetivos de la publicidad o de la campaña publicitaria, los medios propuestos para alcanzarlos y el público al que está destinada, de acuerdo a los requerimientos y propuestas recibidos por el Sector Público Nacional según lo define el artículo 8 de la Ley 24.156.

Artículo 11.- Elección del medio. La asignación y distribución de la pauta de publicidad oficial se hará prioritariamente a través de procesos competitivos que garanticen la correcta elección del medio de acuerdo a los mejores precios del mercado, al público al que va destinada según su perfil socio económico, a la cobertura geográfica y a la cantidad de personas que se prevea llegar con el mensaje.

La Autoridad de Aplicación podrá apartarse de seguir procesos competitivos para la contratación de publicidad oficial, solamente cuando mediaren circunstancias excepcionales e imposibles de prever en la planificación anual, circunstancias que deberán ser puestas de inmediato en conocimiento de ambas cámaras del Congreso de la

Nación e informada al público a través del sitio en Internet de la Autoridad de Aplicación.

Artículo 12.- Informe. La Autoridad de Aplicación enviará semestralmente al Congreso de la Nación un informe detallado sobre el grado de cumplimiento del plan publicitario elaborado, los objetivos de cada una de las publicidades o campañas, los montos ejecutados y los medios de comunicación utilizados a fin de poder evaluar si se ha logrado la efectividad de los mensajes publicitarios oficiales, racionalidad en el uso de los fondos públicos, equidad y pluralismo informativo. Una vez recibido el informe deberá ser puesto de inmediato en conocimiento del público a través de los sitios en Internet de ambas cámaras del Congreso de la Nación.

Artículo 13.- Acceso público. La planificación anual, los llamados a concursos, licitaciones u otros procesos competitivos para la adjudicación de pautas publicitarias, las contrataciones realizadas en forma directa, los presupuestos aprobados, las órdenes de publicidad, los contratos celebrados con propietarios de medios, agencias publicitarias o productores de programas de radio o televisión, así como los montos pagados en virtud de dichos contratos y la ejecución final presupuestaria deben estar disponibles libremente para información del público a través de una página de Internet.

Artículo 14.- Selección del personal. La selección del personal directivo de los medios de comunicación oficiales dependientes del Gobierno Nacional del personal técnico de la Autoridad de Aplicación se realizará por concurso público y oposición de antecedentes.

Artículo 15.- Registro Público de Medios. Créase el Registro Público Nacional de Medios con el objeto de inscribir a todas las personas físicas o jurídicas tales como medios de comunicación, productoras independientes, agencias de publicidad o periodistas, que deseen ser adjudicatarios de publicidad oficial. La inscripción en el mismo será gratuita y para inscribirse se debe acreditar la identidad del interesado, sea este persona física o jurídica, fecha de inicio de la actividad y en los casos que corresponda distribución, alcance, circulación, tirada o audiencia estimada o auditada por certificadoras independientes de medios, cantidad de personal en relación de dependencia, constancia de pago de todas las obligaciones fiscales y previsionales, número de inscripción en el Registro de Propiedad Intelectual y, de corresponder, documentación que pruebe la titularidad de la licencia de radio o televisión o cualquier otro título que habilite el funcionamiento del medio.

Artículo 16.- Derecho. Toda persona física o jurídica inscripta en el Registro Nacional de Medios, previa acreditación de sus datos o poderes, tiene derecho a solicitar y obtener por escrito de la Autoridad

de Aplicación información relativa al Plan Publicitario elaborado, objetivo y duración de las campañas, modelos de contratos, pliegos de los llamados a concursos, y toda otra información relevante para poder acceder a la asignación de publicidad oficial o los motivos por los cuales hubiere resultado excluido de la asignación de una publicidad oficial.

Art. 17.- Plazo. La Autoridad de Aplicación debe proporcionar la información solicitada dentro de los diez días corridos de haber sido intimado fehacientemente.

Artículo.18.- Agotamiento de la vía administrativa. Vencido el plazo sin que se satisfaga el pedido, o evacuado el informe en forma estimada insuficiente por el peticionario, se entenderá agotada la vía administrativa y quedará expedita la acción de Protección de los Medios de Comunicación prevista en esta ley.

Artículo 19.- Protección de los Medios. La acción de Protección de los Medios de Comunicación procederá:

- a) En los casos en que se presuma un tratamiento discrecional y arbitrario en la adjudicación o asignación de la publicidad oficial,
- b) En el supuesto previsto en el artículo precedente o cuando la información requerida resulte insuficiente o se presuma falsedad, inexactitud o desactualización en la información relativa al Plan Publicitario.
- c) Para ejercer la tutela y protección de los objetivos, principios y criterios que esta ley establece para la publicidad oficial.

Artículo 20.- Medida cautelar. Cuando se presuma la violación de la prohibición establecida en el artículo 5 de la presente ley o siempre que existiere motivo fundado para temer que durante el tiempo anterior al reconocimiento judicial de lo reclamado se produzca la imposibilidad de cumplimiento de la sentencia o ésta se torne inoperante, se podrá solicitar como medida cautelar la inmediata suspensión de la publicidad oficial impugnada.

Artículo 21.- Derecha a resarcimiento. La sentencia favorable dictada en el supuesto del Art. 19 inc. a) podrá ordenar la emisión, publicación, transmisión o reposición inmediata de la publicidad en el medio de comunicación al que se lo hubiere discriminado y si esto resultare extemporáneo o de imposible cumplimiento ordenará el pago de una indemnización equivalente al monto de la publicidad de la que fue privado.

Artículo 22.- Autoridad de Aplicación. La Autoridad de Aplicación de la presente ley es la Secretaría de Medios de Comunicación dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros o el organismo que la sustituya o reemplace en el futuro.

Artículo 23.- Sanción penal. El incumplimiento de las obligaciones y deberes que incumben a la Autoridad de Aplicación de la presente ley será considerado falta grave y sancionado con la pena prevista en el artículo 248 del Código Penal.

Artículo 24.- Competencia. Son competentes para actuar en todo lo referente a la presente ley los juzgados contenciosos administrativos federales.

Artículo 25.- Adhesión. Invitase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al régimen previsto en la presente ley.

Artículo 26.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Samuel Cabanchik. – María E. Estenssoro. – Rubén Giustiniani. – Carlos A. Rossi. – Ernesto Sanz.

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

El presente proyecto de ley responde a la necesidad de establecer los objetivos, principios y criterios que deben regir la asignación de la publicidad oficial a fin de contribuir a asegurar el pluralismo y la igualdad de oportunidades y evitar el uso discrecional de los fondos públicos que se destinan a ese fin. Para ello consideramos conveniente crear mecanismos que mejoren el control de los actos de gobierno de todo el sector público nacional responsable de las contrataciones publicitarias y se proponen acciones para hacer efectiva la tutela de quienes aspiren a contar con publicidad oficial. Además, se determina la Autoridad de Aplicación de la ley y se fijan las sanciones aplicables por incumplimiento.

Importancia de la publicidad de los actos de gobierno

La Constitución Nacional establece que la Nación Argentina adopta el régimen representativo y republicano de gobierno, por el cual reconoce a los ciudadanos como los titulares originarios de la soberanía. Estos a su vez delegan en sus representantes, libremente elegidos, el ejercicio de la misma, con el objetivo de buscar el bien común. La República se sustenta sobre determinados principios, entre los que cabe mencionar, la división de poderes, la periodicidad en el ejercicio de las funciones, la igualdad ante la ley, el ejercicio del poder dentro de los límites fijados por las leyes y la publicidad de los actos de gobierno.

En ese contexto es que la publicidad de los actos de gobierno adquiere especial relevancia, pues quienes gobiernan en nombre del pueblo, legitimados por el voto, deben dar cuenta a sus mandantes de las acciones que en función de la representación desarrollan. Por su parte, el pueblo tiene el derecho fundamental de ser informado sobre los asuntos que competen a la gestión de los intereses comunes, lo que implica necesariamente una comunicación veraz, objetiva y oportuna de los actos que constituyen dicha gestión.

Las autoridades públicas plasman sus decisiones en actos de gobierno, formalizados a través de instrumentos jurídicos tales como actos administrativos, leyes, decretos, y sentencias, entre otros. La publicación de tales instrumentos tiene por finalidad poner a los ciudadanos en conocimiento de las decisiones adoptadas por los distintos niveles de gobierno y determinar el momento a partir del cual comienzan a regir sus efectos.

Sin embargo, el deber de publicidad de los actos de gobierno por parte de quienes gobiernan no se agota en la gestión, sino que resulta más amplio, en función de su tarea fundamental de tutelar el bien común

Entendemos que el término publicidad tiene dos significados: por un lado, se refiere a la puesta en conocimiento de los actos de gobierno y de las normas a través de su difusión en una publicación oficial. La publicación da lugar a determinadas consecuencias jurídicas tales como el nacimiento de derechos y obligaciones para las partes, el otorgamiento de certeza y seguridad jurídica a los textos oficiales y también dota de autenticidad y legitimidad a los mismos.

Por otra parte, la publicidad funciona como una vía de control de los actos de gobierno, para garantizar a los administrados el correcto ejercicio de la función pública de quienes han asumido la responsabilidad de desempeñar tal tarea. Por medio de la publicidad de sus actos, recae sobre la administración pública la obligación de difundir toda aquella información que no tenga carácter secreto o reservado, otorgando transparencia a sus decisiones y a su gestión. De aquí se concluye que la publicidad no puede quedar jamás reservada a la voluntad discrecional de quienes ocupan cargos públicos, sino que corresponde al Poder Legislativo establecer los criterios y los objetivos que debe cumplir para satisfacer el bien común.

Diferencia entre publicidad y propaganda

La publicidad oficial a la que nos referimos está por lo tanto comprendida dentro de la segunda acepción del término "publicidad" que según la definición del diccionario de la Real Academia Española

(RAE) es el “Conjunto de medios que se emplean para divulgar o extender la noticia de las cosas o de los hechos.”

Según la definición dada y dentro del marco conceptual que explicitamos, la publicidad oficial excluye cualquier connotación, extensión o acepción del término “propaganda” que según el diccionario de la lengua española se refiere a:

1. Acción o efecto de dar a conocer algo con el fin de atraer adeptos o compradores.
2. Textos, trabajos y medios empleados para este fin.
3. Congregación de cardenales nominada De propaganda fide, para difundir la religión católica.
4. Asociación cuyo fin es propagar doctrinas, opiniones, etc.

Ahora bien, las formas de hacer llegar al pueblo las acciones de sus representantes han variado tanto como los cambios que ha experimentado la sociedad en todos sus aspectos, ya sean económicos, políticos, culturales o tecnológicos. Hoy en día las publicaciones oficiales (boletines oficiales y municipales) a cargo de las administraciones, tanto la nacional como las provinciales y locales, no sólo resultan insuficientes para establecer una comunicación eficaz entre el gobierno y los gobernados, sino que abarcan sólo ciertos aspectos específicos de la amplia tarea gubernamental. Es por ello que se hace necesaria la utilización de los medios masivos de comunicación.

Los medios de comunicación, sean gráficos o audiovisuales, se encuentran entre los instrumentos más eficaces que posee la sociedad para la difusión de sus variados mensajes, y los ciudadanos dependen en gran medida de ellos para enterarse sobre los asuntos del Estado.

La comunicación publicitaria debe transmitir información de interés público a través de cualquier medio masivo de comunicación. No es propaganda, sino que es hacer verdaderamente público lo que concierne al pueblo a través de mecanismos eficaces. El límite es bien claro, si el mensaje difundido no es de estricto contenido fáctico, aquel no puede ser más que propaganda destinada directa o indirectamente al proselitismo.

Además, es un derecho de la ciudadanía que la información de interés público y el accionar del gobierno les sean transmitidos guardando transparencia, objetividad, veracidad y oportunidad. La ausencia de cualquiera de estos caracteres en una publicidad del gobierno atentará de manera directa contra la razón de ser de la publicidad oficial.

En nuestro país, las diferentes etapas vinculadas a la producción, asignación, contratación y control -así como los organismos encargados de llevarlas a cabo- no cuentan con regulaciones claras y

adecuadas en el ámbito nacional, provincial y local. Por el contrario, muchas veces estos mecanismos se delinearán de manera informal según la voluntad de los distintos funcionarios a cargo.

Tratados Internacionales con jerarquía constitucional

La Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica prohíbe específicamente la restricción de la libertad de expresión “por vías o medios indirectos”.

Del mismo modo, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada en el año 2000 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 108º período ordinario de sesiones establece que “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, atentan contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley”.

Por su parte, la Declaración de Chapultepec, adoptada por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión celebrada en México, D.F., el 11 de marzo de 1994 estatuye que “la concesión o supresión de publicidad estatal, no deben aplicarse para premiar o castigar a medios o periodistas”.

En el mismo sentido la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha sostenido en reiterados informes que “la obstrucción indirecta a través de la distribución de publicidad estatal actúa como un fuerte disuasivo de la libertad de expresión”.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión es una oficina de carácter permanente, con independencia funcional y presupuesto propio, creada en 1997 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dentro de la esfera de sus atribuciones y competencias y opera en el marco jurídico de ésta. Desde su establecimiento, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión contó con el respaldo, no sólo de la CIDH, sino de los Estados, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, los periodistas y, principalmente, las víctimas de violaciones a la libertad de expresión; quienes, a su vez, han visto en la Relatoría un apoyo importante para el restablecimiento de las garantías necesarias al ejercicio de sus derechos o para asegurar las justas reparaciones que amerite su situación.

Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

El 5 de septiembre de 2007 en los autos caratulados "Editorial Río Negro S.A. c/ Neuquén, Provincia del s/ acción de amparo" la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió que no es lícito privar de publicidad oficial a un diario cuando difunde una noticia contraria al Gobierno. Asimismo, la mayoría de la Corte señaló que si bien "No hay un derecho por parte de los medios a obtener una determinada cantidad de publicidad oficial. No hay ninguna ley nacional ni declaración de derechos en el ámbito internacional que establezca ese derecho positivo. El Estado tiene libertad para asignar los recursos, pero no puede hacerlo como un modo indirecto de limitar la libertad de expresión". La sentencia ordenó a la provincia de Neuquén a que las futuras publicidades no sean adjudicadas de modo discriminatorio y se distribuyan sin "manipularlas" ni usarlas "como un modo indirecto de afectar la libertad de expresión". Asimismo la Corte dispuso que el gobierno provincial presentara, dentro de los 30 días, un plan de distribución de la publicidad oficial que respete las reglas consagradas en el fallo. El voto de la mayoría contó con la firma de los jueces Ricardo Lorenzetti, Elena Highton de Nolasco, Raúl Zaffaroni y Carlos Fayt. En disidencia votaron los jueces Carmen Argibay, Enrique Petracchi y Juan Carlos Maqueda.

El conflicto sobre el que la Corte se expidió comenzó el 7 de diciembre de 2002, cuando el diario Río Negro difundió una noticia que aseguraba que el gobernador de Neuquén, Jorge Sobisch, pretendía cubrir vacantes de jueces en la Corte provincial, con abogados vinculados a su persona. El periódico informó que -como no conseguía quórum para su tratamiento en la legislatura- se pretendió pagar a un diputado para que asistiera a las sesiones, basándose en una denuncia efectuada por otro legislador que manifestó haber recibido la propuesta.

El diario aseguró que, como consecuencia de esta nota, el Gobierno de Neuquén le quitó totalmente la publicidad que le daba en forma habitual. El voto de la mayoría de la Corte, sostuvo que "se ha probado que el Estado provincial contrató publicidad oficial con la editorial, la interrumpió luego de la noticia y la volvió a otorgar después de promovida la demanda".

Necesidad de regulación legal

La Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) advierte sobre la existencia de presiones a los periodistas y a los medios de comunicación y transmite su preocupación por los criterios de asignación de la publicidad oficial. En un informe "se comprobó que la asignación de publicidad oficial se aplica con un criterio que no es objetivo ni sigue pautas técnicas ni profesionales, planteándose situaciones desiguales", que según los testimonios recogidos, son

"actos de discriminación" que "favorecen a determinados medios y castigan a otros".

El manejo discrecional de la pauta publicitaria impacta negativamente sobre la libertad de expresión, si es utilizada para beneficiar a los medios de comunicación afines y castigar a las voces críticas. También introduce distorsiones en la competencia electoral, si los fondos públicos son usados en beneficio de los candidatos oficiales, además de influenciar indebidamente el debate público democrático, si se utilizan como modo de promover la imagen del gobierno, de un partido político, o de algún funcionario público.

Bien utilizada, en cambio, la publicidad oficial es un instrumento importante en la gestión y comunicación de políticas públicas, la promoción de derechos y el impulso a la participación ciudadana, así como un mecanismo para dar visibilidad a las acciones del gobierno y las instituciones. Para lograr esa meta, evitar posibles decisiones arbitrarias y otorgar un marco de transparencia, es necesario que se dicte una adecuada legislación que regule la producción, contratación, distribución y control de la pauta del Estado.

En el año 2005, la Asociación por los Derechos Civiles, en conjunto con la Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta, publicó "Una Censura Sutil. Abuso de publicidad oficial y otras restricciones a la libertad de expresión en Argentina". El informe, producto de una extensa investigación, documenta algunas de las presiones indirectas que los gobiernos utilizan para interferir con la libertad de independencia de los medios y periodistas en nuestro país.

La elección del tema no fue caprichosa. La censura indirecta se ha convertido, en los últimos años, en objeto de debate creciente en todo el mundo, y en particular en nuestro hemisferio. Esto refleja una realidad en la que los métodos más frontales y directos de presión gubernamental -como el cierre de medios, los ataques físicos y asesinatos, o los procesos judiciales contra periodistas- han declinado en pos de mecanismos más sofisticados, más complejos y menos visibles para silenciar a las voces críticas.

Dentro de estas "sutiles" formas de censura se encuentran las presiones por medio de la distribución de la publicidad oficial. Estas prácticas consisten en asignar o retirar pautas publicitarias para beneficiar a medios y periodistas afines o castigar a los críticos y condicionar, de este modo, el contenido de sus expresiones.

Jurisprudencia extranjera

En la India, un tribunal superior decidió, en el caso Ushodaya Publications -frente al retiro en represalia de la publicidad oficial por

parte de un gobierno regional a un periódico por haber publicado una editorial crítica- que el gobierno no podía constitucionalmente utilizar sus facultades publicitarias para premiar o castigar a las empresas de medios por cuestiones relacionadas con su opinión editorial. Esta corte estableció que la publicidad debe ser asignada de modo que cumpla con los fines buscados de educar e informar al público sobre las acciones de gobierno.

En un caso similar, un tribunal de apelaciones de Estados Unidos estableció que “utilizar fondos del gobierno para castigar el discurso político de los miembros de la prensa y forzar comentarios favorables al gobierno” implicaría una violación a la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos.

Antecedentes internacionales y en la legislación comparada

A modo de ejemplo, Perú y España sancionaron recientemente leyes para garantizar la utilidad pública y la racionalidad en la distribución de la publicidad oficial. Desde noviembre de 2007 México ha puesto en marcha el proceso legislativo para una pronta sanción de una ley que regule la publicidad oficial.

Por su parte el gobierno de Uruguay reunió en el año 2006 a medios de comunicación, publicitarios, ONGs y funcionarios públicos para comenzar a discutir un posible marco legal.

También en el año 2006, la Cámara de Diputados de Chile creó una comisión especial para investigar los criterios y mecanismos que utiliza el gobierno para pautar en los medios de comunicación. Algo similar sucedió en Australia: luego de un escándalo desatado en 2004 a raíz de una campaña gubernamental que fue percibida por el público como propaganda política, una comisión parlamentaria condujo una investigación e hizo recomendaciones para garantizar el uso no político de la publicidad gubernamental.

En Canadá, el gobierno viene analizando el tema de modo sistemático, y desde 2004 ha modificado ya dos veces su política de comunicaciones para otorgar mayor transparencia, eficiencia y control en la planificación y ejecución de la publicidad institucional. No son los únicos casos, pero sirven para ilustrar la relevancia que ha adquirido el tema a nivel global.

La mayoría de las regulaciones comparadas tiene prevenciones para que la publicidad estatal no sea utilizada como propaganda encubierta. Por ejemplo, la Política de Comunicaciones del Gobierno de Canadá (Communications Policy of the Government of Canada) prohíbe contratar publicidad oficial en apoyo de un partido político. En la provincia de Ontario, Canadá, la ley establece que los avisos del

gobierno no deben tener como propósito crear una imagen positiva del partido gobernante o generar una impresión negativa de una persona o entidad crítica del gobierno (Government Advertising Act, 2004). En Canadá rige la suspensión de toda la publicidad oficial durante las elecciones generales, desde la convocatoria a los comicios hasta la asunción del nuevo gobierno. Sólo se permite en los casos en que existan obligaciones legales de informar, peligros a la salud pública, seguridad o medio ambiente, o cuando se trate de publicaciones de avisos de empleos (Communications Policy of the Government of Canada). Además, como parte de una serie de reformas introducidas para incrementar la transparencia en esta materia, el gobierno estableció que todos los contratos de publicidad sean publicados en el sitio web del organismo que maneja las compras públicas, y que todos los contratos mayores a cierto monto también sean publicados en los sitios de los organismos correspondientes. Entre la información publicada se debería incluir: duración, monto, adjudicatarios, proceso de selección y criterios utilizados para la adjudicación del contrato. Tratándose de fondos públicos cuyo gasto debe estar justificado, es recomendable que se efectúen evaluaciones técnicas posteriores para medir el resultado de las campañas, y que dichos informes también sean públicos. Algunas legislaciones comparadas, como la de Canadá, adoptan esta exigencia cuando se trata de campañas grandes (que superan cierto monto). En ese país, todas las instituciones deben incluir las investigaciones posteriores en el proyecto de cada campaña como una parte integral de él, para asegurar que haya suficientes fondos para financiarlas.

En España, la ley 29/2005 de Publicidad y Comunicación Institucional específicamente prohíbe contratar campañas “que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados” por el gobierno. En la exposición de motivos de la ley se manifiesta que “la utilidad pública como objetivo de estas campañas implica la erradicación de aquellas que tengan como finalidad ensalzar la labor del gobierno. Se garantiza así que las campañas sirvan a sus destinatarios legítimos, que son los ciudadanos, y no a quien las promueve”. La referida norma del Reino de España también prohíbe la realización de campañas entre el llamado a elecciones y el mismo día de la votación, con excepción de las campañas relacionadas “con la información a los ciudadanos sobre la inscripción en las listas del censo electoral” o “las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos

Situación en nuestro país

Un informe de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) –que se basa en información proporcionada por la Secretaría de Medios

analiza las campañas realizadas con fondos públicos y la distribución geográfica de la publicidad oficial.

En los primeros diez meses del año 2007, el Poder Ejecutivo Nacional invirtió 270.729.286 pesos, un 29,14 por ciento más del total gastado durante 2006. Además, excedió en un 33 por ciento el presupuesto previsto para ese año, que fue de 202.792.000 pesos.

Los datos ratifican la tendencia al alza que tiene el gasto publicitario en los últimos tiempos. Así, mientras que en 2003 se gastaron 46.267.906 pesos, en 2004 se duplicó a 99.815.380 pesos. En 2005 el gasto fue de 127.462.075 pesos, y en 2006 superó los 209 millones. En todos los casos los presupuestos originales fueron largamente superados por la ejecución final. El análisis mensual del gasto arroja que octubre fue el mes en el que más dinero se invirtió en publicidad oficial: 33.977.467 pesos. Casi un tercio de ese gasto corresponde a la campaña “Padrones Electorales”, impulsada en ocasión de las elecciones generales de octubre de ese año, que requirió 11.238.041 pesos.

En el período mencionado subsistieron algunas campañas del Poder Ejecutivo que cabe cuestionar por destacar, sin justificación aparente, la figura de funcionarios públicos u organismos gubernamentales.

Otra de las características verificadas en los primeros diez meses de 2007 es que la inversión publicitaria directa (esto es, la invertida directamente en medios específicos, sin pasar por intermediarios como productoras, agencias de publicidad u otros) en el rubro de diarios, revistas, radios y canales de TV tendió a concentrarse en medios de la Ciudad de Buenos Aires y los de distribución nacional, y el porcentaje que se dirigió a medios del interior fue relativamente bajo. Las provincias que mayor pauta del gobierno nacional en forma directa han recibido son –en orden decreciente– Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza y Santa Cruz.

Las cifras ratifican la tendencia al alza que tiene el gasto publicitario en los últimos tiempos. Así, mientras que en 2003 se gastaron 46.267.906 pesos, en 2004 se duplicó a 99.815.380 pesos. En 2005 el gasto fue de 127.462.075 pesos, y en 2006 superó los 209 millones. En todos los casos los presupuestos originales fueron largamente superados por la ejecución final.

El aumento del gasto en concepto de publicidad oficial –si está debidamente justificado– no debiera ser problemático en sí mismo. Sin embargo, en un contexto donde no hay criterios claros y objetivos, y sí una gran discrecionalidad en la utilización de dichos fondos, el aumento exponencial de los montos destinados a publicidad oficial

genera preocupación por su posible impacto en los medios de comunicación y en el debate público.

Es necesario, entonces, que se dicten reglas claras. Establecer esas reglas no es una tarea sencilla, pero ellas deben estar regidas por principios tales como la transparencia, la igualdad de posibilidades en el acceso a la publicidad, la no discriminación de aquellos que sean críticos de la labor del gobierno y la posibilidad de controlar a quienes toman la decisión de colocar la publicidad que se compra con dinero público.

Las presiones ejercidas mediante la publicidad oficial se inscriben dentro de una compleja y problemática relación entre el Estado y los medios de comunicación. El punto esencial es que impactan directamente sobre la calidad del debate público. Impedir cualquier tipo de restricción a la libertad de expresión, en consecuencia, no debe ser sólo una preocupación de los periodistas o de los medios: debe ser una prioridad de todos los ciudadanos que desean que la democracia resulte cada vez más sólida, más rica y más plural. La falta de lineamientos legales claros y concretos atenta contra la transparencia y favorece la discrecionalidad en materia de publicidad oficial.

Sin lugar a dudas el Poder Ejecutivo posee cierta discrecionalidad en cuanto a la administración de lo público, pero dicha discrecionalidad debe tener un límite claro y preciso. La ley. La publicidad oficial debe servir a sus destinatarios legítimos, las personas y no a quien las promueve.

El presente proyecto se basa en dos documentos: el primero, “Hacia una Ley de Radiodifusión de la Democracia” elaborado por intelectuales, periodistas, juristas y ADEPA, Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas.

El segundo documento utilizado es “Principios Básicos para la Regulación de Publicidad Oficial” elaborado por la Asociación por los Derechos Civiles.

Destacando la importancia de los medios en la construcción de la ciudadanía y la necesidad de limitar la discrecionalidad del Gobierno en lo que refiere a dar a publicidad su obrar, fijando criterios técnicos, profesionales y objetivos, solicito a Ud. la aprobación del presente Proyecto de Ley.

Samuel Cabanchik. – María E. Estenssoro. – Rubén Giustiniani. – Carlos A. Rossi. – Ernesto Sanz.