

# *H. Cámara de Diputados de la Nación*

## **PROYECTO DE LEY**

*Texto facilitado por los firmantes del proyecto. Debe tenerse en cuenta que solamente podrá ser tenido por auténtico el texto publicado en el respectivo Trámite Parlamentario, editado por la Imprenta del Congreso de la Nación.*

<b>N° de Expediente</b>	4048-D-2008
<b>Trámite Parlamentario</b>	096 (29/07/2008)
<b>Sumario</b>	REGULACION DE LA PUBLICIDAD OFICIAL.
<b>Firmantes</b>	LINARES, MARIA VIRGINIA - MORAN, JUAN CARLOS - ALCUAZ, HORACIO ALBERTO - PERALTA, FABIAN FRANCISCO - FERRO, FRANCISCO JOSE.
<b>Giro a Comisiones</b>	COMUNICACIONES E INFORMATICA; PETICIONES, PODERES Y REGLAMENTO; PRESUPUESTO Y HACIENDA.

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

### CAPITULO I

#### Disposiciones generales

Artículo 1°.- Objeto. Regular la Publicidad Oficial originada, promovida y/o contratada por el Gobierno Nacional, el cual comprende la Administración Central, Poder Legislativo, Poder Judicial, Consejo de la Magistratura, Ministerio Público, organismos descentralizados, entidades autárquicas y todo otro organismo dependiente del Poder Ejecutivo, empresas y sociedades del Estado, organismos de las seguridad social, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todos aquellas organizaciones empresariales donde el Estado Nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias, así como los Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente por el Estado Nacional.

Artículo 2°.- Definición. A los fines de esta ley se entiende por Publicidad Oficial todo anuncio, aviso o comunicación, efectuado a través de cualquier medio de comunicación y en cualquier soporte, originado, promovido y/o contratado bajo cualquier modalidad por cualquiera de los organismos enunciados en el Artículo 1° de la presente Ley. La Publicidad Oficial deberá ser clara, objetiva, fácil de entender, necesaria, útil y relevante para la ciudadanía.

Artículo 3°.- Medios. El presente régimen abarca la Publicidad Oficial realizada en los siguientes medios:

- a) Televisivos.
- b) Radiofónicos.

- c) Internet y soportes informáticos.
- d) Cinematográficos.
- e) Gráficos.
- f) Vía pública.
- g) Vía celular.
- h) Publicidad móvil.
- i) Publicidad aérea.
- j) Espectáculos públicos y espacios en eventos de acceso público (Conferencias, talleres, seminarios, congresos, ferias, exposiciones, entre otros).

Esta lista es meramente enunciativa, debiendo incorporarse toda nueva técnica de difusión conforme los modernos avances en la materia.

Artículo 4°.- Principios generales. Todo asunto vinculado con la Publicidad Oficial debe regirse por los siguientes principios generales:

- a) Interés general y utilidad pública. La Publicidad Oficial debe ofrecer información de interés general y utilidad pública para los habitantes de la Nación y no debe perseguir fin distinto al de lograr el bienestar general de la comunidad.
- b) Transparencia. A fin de evitar la discrecionalidad y facilitar el control debe garantizarse la transparencia y el fácil acceso a toda la información relacionada con la utilización de los recursos públicos destinados a la Publicidad Oficial.
- c) Equidad en la distribución y pluralidad de medios. La Publicidad Oficial debe distribuirse entre los medios de comunicación respetando su pluralidad a través de criterios equitativos. La asignación de Publicidad Oficial no debe afectar la independencia de los medios de comunicación y el ejercicio de las libertades de información, pensamiento, expresión y prensa, evitando beneficios o marginaciones fundadas en razones ideológicas, políticas y/o partidarias.
- d) Razonabilidad de la inversión. Debe existir proporcionalidad entre el objeto de la contratación y el interés público comprometido.
- e) Eficacia y eficiencia. La Publicidad Oficial debe alcanzar los objetivos propuestos al menor costo posible.

f) Igualdad y diversidad social y cultural. La Publicidad Oficial contribuirá a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres y respetará la diversidad social y cultural presente en la sociedad.

g) Accesibilidad. Se procurará el más completo acceso a la información a las personas con cualquier tipo de discapacidad.

h) Fomento de soportes respetuosos con el medio ambiente. Se otorgará preferencia a los soportes que, sin merma de la eficacia de la campaña, sean respetuosos con el medio ambiente.

Artículo 5°.- Exclusiones. Queda excluida de la aplicación de la presente norma la publicación de textos ordenada por disposiciones normativas, actos administrativos o judiciales y demás información sobre actuaciones públicas que deban publicarse o difundirse por mandato legal.

## CAPITULO II

### Autoridad de Aplicación

Artículo 6°.- Autoridad de Aplicación. La Autoridad de Aplicación de la presente ley será la Agencia Nacional de Noticias TELAM SOCIEDAD DEL ESTADO o el organismo que la sustituyere con competencia para ello.

Artículo 7°.- Funciones y responsabilidades: Son funciones y responsabilidades de la Autoridad de Aplicación:

a) Coordinar la estrategia de difusión entre los organismos y entidades solicitantes y afectadas.

b) Elaborar y elevar al Congreso de la Nación el Plan Anual de Publicidad Oficial establecido en el artículo 8° de la presente ley.

c) Ordenar y contratar publicidad de acuerdo a lo definido en el Plan Anual de Publicidad Oficial.

d) Elaborar y enviar al Congreso de la Nación el Informe Semestral de Ejecución establecido en el artículo 25° de la presente ley.

Artículo 8°.- Plan Anual de Publicidad Oficial. La Autoridad de Aplicación desarrollara un Plan Anual de Publicidad Oficial que contenga la estrategia de comunicación de los organismos alcanzados por el artículo 1° de la presente ley para el ejercicio presupuestario entrante. Dicho Plan será elevado al Congreso de la Nación con el Proyecto de Ley de Presupuesto para su correspondiente aprobación. En el Plan Anual deben especificarse los requerimientos presupuestarios para el diseño, producción y/o difusión de la Publicidad Oficial que la Autoridad de Aplicación prevea desarrollar, a

partir de las propuestas recibidas de todos los organismos comprendidos en el artículo 1° de la presente norma, y debe detallarse:

- a) Justificación, objetivo y descripción de la Publicidad Oficial que se pretende llevar a cabo, especificando costo previsible, período de ejecución, herramientas de comunicación utilizadas, sentido de los mensajes, destinatarios, organismos y entidades solicitantes y afectadas.
- b) Características que deben reunir los medios de comunicación para que la Publicidad Oficial alcance a los destinatarios y se logren los objetivos propuestos.

Artículo 9°.- Publicidad no prevista en el Plan Anual de Publicidad Oficial. La Autoridad de Aplicación destinará el 10 % del monto total que la Ley de Presupuesto le asigna a la Publicidad Oficial para llevar a cabo la Publicidad Oficial no prevista en el Plan Anual de Publicidad Oficial. La utilización de dichos fondos debe rendirse al presentarse los Informes Semestrales establecidos en el artículo 25° de esta ley.

Esta publicidad, difundida de manera emergente e inmediata ante una coyuntura determinada, deberá ajustarse en todos los casos a lo dispuesto en la presente ley y sólo podrá ser motivada por la presencia de una catástrofe natural, peligros a la salud pública, seguridad o medio ambiente y alteraciones al orden social o al normal funcionamiento de los servicios públicos.

Artículo 10°.- Registro Oficial Público de Medios Publicitarios. La Autoridad de Aplicación confeccionará y mantendrá actualizado un registro de acceso público en el que deberán inscribirse todos los medios de comunicación que deseen recibir Publicidad Oficial.

Dicho registro contendrá los siguientes datos, sin perjuicio de la información requerida en otras normas:

- a) Identificación del medio, y del/los propietario/s o miembros societarios.
- b) Ámbito geográfico de cobertura.
- c) Perfil temático.
- d) Cotización trimestral de precios para Publicidad Oficial, por unidad de tiempo en la difusión televisiva o radiofónica, por centímetro cuadrado o pixel en la difusión gráfica y electrónica, o por cualquier otra medida uniforme que sirva a tal fin.
- e) Domicilio real.

Artículo 11°.- Actualización. Los medios de comunicación tienen la obligación de actualizar trimestralmente la información establecida en el artículo 10° de la presente ley.

Artículo 12°.- Declaración Jurada. La inscripción y actualización en el Registro Oficial de Medios Publicitarios revestirá carácter de Declaración Jurada. El falseamiento de datos dará lugar a la exclusión del registro, sin perjuicio de las correspondientes acciones penales judiciales.

Artículo 13°.- Prohibición. No podrán recibir Publicidad Oficial:

- a) Los medios de comunicación que no se inscribieron en el Registro Oficial de Medios Publicitarios, o que no actualizaron los datos, acorde a lo establecido en el artículo 11°.
- b) Los medios de comunicación que hayan sido excluidos del Registro Oficial de Medios Publicitarios por la Autoridad de Aplicación.
- c) Los deudores de los bancos oficiales que se encuentren inhabilitados por dichas entidades.
- d) Los medios de comunicación que registren deudas previsionales y/o tributarias.

Artículo 14°.- Medición. La Autoridad de Aplicación deberá firmar convenios con Universidades Nacionales, para que midan en forma trimestral el índice de penetración de los medios de comunicación registrados. La Autoridad de Aplicación debe incluir los resultados de las mediciones en los Informes Semestrales establecidos en el artículo 25° de esta ley.

### CAPITULO III

#### De la Publicidad Oficial

Artículo 15°.- Contenidos de la Publicidad Oficial. Sólo se podrá promover o contratar Publicidad Oficial cuando tenga alguno de los siguientes objetivos:

- a) Difundir las políticas, programas, servicios e iniciativas gubernamentales que se encuentren efectivamente disponibles para los habitantes.
- b) Incidir en el comportamiento social y estimular la participación de la sociedad civil en la vida pública.
- c) Promover la difusión y conocimiento de los valores y principios constitucionales.
- d) Informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales, de aspectos relevantes del funcionamiento de las instituciones públicas y de las condiciones de acceso y uso de los espacios y servicios públicos.
- e) Informar a los ciudadanos sobre la existencia de procesos electorales y consultas populares.

- f) Difundir el contenido de aquellas disposiciones jurídicas que, por su novedad y repercusión social, requieran medidas complementarias para su conocimiento general.
- g) Difundir ofertas de empleo público que por su importancia e interés así lo aconsejen.
- h) Advertir de la adopción de medidas de orden o seguridad pública cuando afecten a una pluralidad de destinatarios.
- i) Anunciar medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas o el patrimonio natural.
- j) Apoyar a sectores económicos nacionales en el exterior, promover la comercialización de productos, bienes y servicios nacionales y atraer inversiones extranjeras.
- k) Difundir y promocionar la cultura y el patrimonio histórico y natural de la Nación.
- l) Comunicar programas y actuaciones públicas de relevancia e interés social.
- m) Promover una cultura preventiva en la sociedad respecto a los asuntos que competen a la salubridad, seguridad pública o recursos naturales, entre otros.
- n) Informar al respecto de conductas a adoptar por los habitantes ante situaciones de emergencia.

Artículo 16°.- Características. La Publicidad Oficial debe:

- a) Ser de estricto contenido fáctico, expresado de forma objetiva y sencilla, utilizando un lenguaje de fácil comprensión.
- b) Incluir una frase claramente perceptible que indique que ese espacio publicitario está siendo pagado con fondos del Estado Nacional.
- c) Responder siempre a una necesidad genuina de comunicación, no admitiéndose publicidad superflua.

Artículo 17°.- Prohibiciones. No se podrá promover o contratar Publicidad Oficial:

- a) Que tenga como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los organismos mencionados en el artículo 1° de esta ley, con la excepción de las empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todos aquellos

organizaciones empresariales donde el Estado Nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

- b) Que por acción u omisión, de manera directa o indirecta, explícita o implícita, promueva, difunda o favorezca la discriminación, exclusión o diferencia por motivos de raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política, filosófica o gremial, sexo, género, orientación sexual, posición económica, condición social, grado de instrucción o caracteres físicos.
- c) Que incite, de forma directa o indirecta, a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico.
- d) Que manifiestamente menoscabe, obstaculice o perturbe las políticas públicas o cualquier actuación legítimamente realizada por otro poder público en el ejercicio de sus competencias.
- e) Que induzca a confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier agrupación política u organización social.
- f) Que contenga orientación partidaria. El manejo de los medios e instrumentos publicitarios de los que haga uso el sector público estatal, no deberá tener puntos de similitud conceptual, gráfica y/o visual con ningún partido político.
- g) En la que aparezca la imagen de un funcionario de alguno de los organismos señalados en el artículo 1º, y/o de algún candidato a cualquier cargo electivo.
- h) Que provoque el descrédito, denigración o menosprecio, directo o indirecto, de una persona física o jurídica, privada o pública.
- i) Que contenga información que sea engañosa, subliminal y/o encubierta.

Artículo 18º.- Garantías. Cualquier persona física o jurídica afectada podrá solicitar ante la justicia la cesación inmediata o la rectificación de aquellas publicidades o campañas que incurran en alguna de las prohibiciones contenidas en esta ley.

## CAPITULO IV

### De la contratación y distribución

Artículo 19º.- Marco Regulatorio. Los procedimientos para la contratación de Publicidad Oficial se rigen por la normativa vigente para ello, sin perjuicio de lo que al respecto se disponga en la presente ley.

Artículo 20º.- Distribución equitativa. La Autoridad de Aplicación distribuirá equitativamente la contratación de pautas de Publicidad Oficial entre los distintos medios de comunicación respetando la pluralidad de medios y evitando marginaciones o

prejuicios fundados en razones ideológicas, políticas y/o partidarias. Los contratos de Publicidad Oficial se asignarán sobre la base de criterios precisos y cuantificables. Al momento de adjudicar un contrato de publicidad, los criterios y su forma de evaluación deben aparecer claramente expuestos y fundados. Debe buscarse la efectividad del mensaje y la racionalidad en el uso de los fondos públicos.

Artículo 21°.- Criterios de asignación. La Autoridad de Aplicación deberá contratar Publicidad Oficial ateniéndose estrictamente a los siguientes criterios:

- a) Perfil del medio y del público al que va destinada la publicidad, teniendo en cuenta principalmente las características socioculturales y económicas de los destinatarios.
- b) Mayor implantación territorial y social del medio.
- c) Igualdad o mejor oferta de precios con respecto al precio de mercado.

Artículo 22°.- Posibilidad de Igualar Oferta. A fin de garantizar el pluralismo informativo, la Autoridad de Aplicación, antes de asignar Publicidad Oficial a un medio en particular, deberá ofrecer mediante notificación a los demás medios registrados con cobertura semejante a la del medio que se haya elegido conforme a las pautas anteriores, y que cumplieren con todos los demás requisitos establecidos, la posibilidad de igualar precio para la asignación a ellos, en conjunto, del 50% de la Publicidad Oficial prevista.

Artículo 23°.- Medios Universitarios, Comunitarios y de la Sociedad Civil. Con el objetivo de garantizar y promocionar la diversidad social y cultural, la Autoridad de Aplicación destinará el 4% del monto total que la Ley de Presupuesto le asigne a la Publicidad Oficial, a medios de comunicación universitarios, comunitarios, o aquellos creados por organizaciones de la Sociedad Civil sin fines de lucro, especialmente a los que se encuentran en áreas rurales y zonas urbanas marginales.

Artículo 24°.- Prohibición de contratación por intermedio de terceros. La Autoridad de Aplicación debe contratar la Publicidad Oficial directamente con los medios de comunicación que, acorde a lo establecido en la presente norma, sean elegidos para difundir o emitir la Publicidad Oficial. Queda expresamente prohibido que la contratación de Publicidad Oficial se realice por intermedio de terceros.

## CAPITULO V

### Control

Artículo 25°.- Informe Semestral de Ejecución. La Autoridad de Aplicación deberá presentar semestralmente al Congreso de la Nación un informe acerca de la ejecución en materia de Publicidad Oficial. El plazo para presentar el informe sobre la actividad realizada entre los meses de enero y junio vence el 30 de septiembre del mismo año

calendario. El plazo para presentar el informe sobre la actividad realizada entre los meses de julio y diciembre vence el 31 de marzo del año siguiente.

Artículo 26°.- Características del Informe. El informe al que se refiere el artículo precedente especificara:

- a) Gastos por tipo de medio y por organismo.
- b) Costo de las campañas, se encuentren o no finalizadas, y de cada espacio publicitario adquirido, indicando su precio y forma de pago.
- c) Tema central del mensaje publicitario difundido y muestras del mismo.
- d) Identificación de los medios con los que la Autoridad de Aplicación contrató publicidad.
- e) Área de cobertura, audiencia o tiraje, según corresponda, de los medios seleccionados.
- f) Índice de penetración de los medios seleccionados, resultante de las mediciones realizadas por las Universidades Públicas, acorde a lo normado por el artículo 14° de la presente.
- g) Razones que hayan justificado la selección del medio utilizado. Los motivos por los cuales se eligió a determinado/s medio/s deben sustentarse técnica y teóricamente, cumpliendo, en todos los casos, el principio de equidad y pluralidad previstos en el inciso c del artículo 4° de la presente.
- h) Identificación del acto administrativo por el cual se adjudico cada contratación.

Artículo 27°.- Obligación de los medios de suministrar información. Los medios de comunicación tienen la obligación de suministrar información relativa a los precios u otras condiciones de los contratos de Publicidad Oficial celebrados con el/los organismos alcanzados por el Artículo 1 de la presente norma, siendo inoponible todo tipo de estipulación contractual que limite la presente obligación.

Artículo 28°.- Evaluación de impacto. La Autoridad de Aplicación deberá firmar convenios con Universidades Nacionales, para que evalúen anualmente la Publicidad Oficial realizada. Las evaluaciones deben permitir conocer el impacto -alcance y reconocimiento de quién está comunicando-, diagnóstico y comprensión del mensaje - penetración y credibilidad-. La Autoridad de Aplicación debe presentar las referidas evaluaciones al Congreso de la Nación junto con el Informe Semestral cuya presentación vence el 31 de marzo.

Artículo 29°.- Auditoría Anual. La Auditoria General de la Nación realizará una auditoria anual de gastos y prácticas en la Publicidad Oficial. Dicha auditoria deberá incluir los

presupuestos, los mecanismos utilizados para asignar la Publicidad Oficial y los gastos totales en tal concepto.

Artículo 30°.- Publicación de Información. La Autoridad de Aplicación debe publicar ininterrumpidamente y mantener actualizado, en el sitio web oficial, el Plan Anual de Publicidad Oficial, el Registro Oficial de Medios Publicitarios, los Informes Semestrales y las mediciones y evaluaciones realizadas por las Universidades Nacionales convenidas.

## CAPITULO VI

### Limitaciones durante procesos electorales

Artículo 31°.- Limitaciones durante procesos electorales. La Autoridad de Aplicación no podrá contratar pautas o espacios en los medios de comunicación en periodos electorales nacionales, entendiéndose por tal el lapso temporal comprendido entre los treinta y dos (32) días previos a la fecha fijada para el comicio y el día mismo de la votación.

Lo dispuesto en el presente artículo no es aplicable en los siguientes casos:

- a) Actividad relacionada con la organización y desarrollo de los procesos electorales.
- b) Actividad publicitaria estrictamente necesaria para el correcto funcionamiento de los servicios públicos.
- c) Emergencias que pongan en riesgo la salud o la seguridad de la población.

## CAPITULO VII

### Comisión Bicameral para el Control de la Publicidad Oficial

Artículo 32°.- Organismo de control. Créase una Comisión Bicameral en el ámbito del Poder Legislativo para el control de la Publicidad Oficial, sin perjuicio de otros mecanismos de control existentes.

Artículo 33°.- Integración. La Comisión Bicameral para el Control de la Publicidad Oficial estará integrada por cuatro diputados y cuatro senadores, con representación de las minorías, un representante de los sectores académicos vinculados a la materia, un representante de los sectores profesionales relacionados con la actividad y un representante de cada una de las asociaciones de prensa de la Nación.

A los fines de su funcionamiento la Comisión Bicameral para el Control de la Publicidad Oficial deberá dictar su propio reglamento interno en un plazo inferior a los 60 días de su constitución.

Artículo 34°.- Competencia. La Comisión para el Control de la Publicidad Oficial tendrá las siguientes funciones:

- a) Velar por el estricto cumplimiento de lo consignado en la presente norma.
- b) El estudio y consideración de todos los temas relacionados con la Publicidad Oficial.
- c) Controlar y garantizar que la Publicidad Oficial sirva con objetividad a los intereses generales y se adecuen a los principios enunciados en el artículo 4° de la presente ley.
- d) Vigilar que la Publicidad Oficial no incurra en ninguna de las prohibiciones contempladas en el artículo 17° de la presente.
- e) Analizar los contratos de Publicidad Oficial y la inversión presupuestaria correspondiente.
- f) Custodiar estrictamente que no se difunda Publicidad Oficial durante los períodos electorales, sin perjuicio de las excepciones contempladas en el artículo 31° de la presente ley.
- g) Evaluar si la Publicidad Oficial no prevista en el Plan Anual cumplió con las exigencias establecidas en el artículo 9° de la presente.
- h) Investigar si el Estado no está pagando Publicidad Oficial a precios más altos que los de mercado.
- i) Facultad para citar al Titular de la Secretaria de Medios de la Nación a efectos de recibir informes.
- j) Facultad para elevar denuncias ante los organismos pertinentes, frente a la detección de anomalías y/o ante la recepción de denuncias por parte de particulares.
- k) Controlar el cumplimiento de los métodos utilizados por las empresas y/u organismos medidores de audiencia.
- l) Analizar y garantizar la mayor equidad de la distribución entre medios de alcance nacional y aquellos de menor alcance.
- m) Verificar que la Publicidad Oficial respete las características socioculturales de los destinatarios.
- n) Presentar informes periódicos detallando las tareas realizadas, investigaciones en proceso y ejecutadas, denuncias recibidas y elevadas, incumplimientos e

irregularidades. Dichos informes deberán estar disponibles en la página web de ambas Cámaras.

o) Analizar las presentaciones efectuadas por los medios afectados en virtud de las prohibiciones establecidas en los incisos b, c y d del artículo 13° y dictaminar en consecuencia.

Artículo 35°.- Adhesión. Invítase a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a dictar normas en el mismo sentido de la presente Ley

Artículo 36°.- Derogase toda norma que se oponga a la presente.

Artículo 37°.- El Poder Ejecutivo deberá reglamentar la presente ley dentro de un plazo no mayor a los 180 días a partir de su promulgación.

Artículo 38°.- De forma.-

## FUNDAMENTOS

Señor presidente:

En sociedades complejas como la nuestra, la comunicación a través de los medios masivos de comunicación, ya sean éstos audiovisuales, escritos o multimedia, constituye, en numerosas oportunidades, la única forma de llegar a todos y cada uno de los ciudadanos. Hoy en día las publicaciones oficiales (boletines oficiales y municipales) a cargo de las administraciones, tanto la nacional como las provinciales y locales, resultan insuficientes para establecer una comunicación eficaz entre el gobierno y los gobernados. La difusión de las distintas acciones de gobierno, entre las que se cuentan aquellas campañas, programas y actividades que realizan las distintas reparticiones de la administración pública nacional, constituye una eficaz herramienta para la información y concientización de la población sobre variadas temáticas de interés general, así como para el fomento o incentivo de políticas de Estado. En este sentido, la Pauta Oficial responde al principio republicano de publicidad de los actos de gobierno. Sin embargo, resulta evidente que la misma ha sido utilizada en numerosas oportunidades con un criterio absolutamente arbitrario y discrecional, junto con las partidas presupuestarias destinadas a tal efecto.

*Los mencionados medios se constituyen en intermediarios entre el poder y la sociedad. Son un referente de opinión, componen la base de información sobre la cual los ciudadanos elaboran sus juicios de valor sobre la política, la sociedad y el mundo. Por ello es que resulta imprescindible garantizar el pleno ejercicio de la libertad de prensa. Al respecto, tal como se explica en la obra "Libertad de expresión y libertad de prensa en Argentina" (1), no debe desconocerse que la libertad de prensa nace atada a la libertad de expresión y a la libertad de pensamiento. Los hombres, en primer lugar, realizan una actividad volitiva que les permite llegar a la concreción interna de diferentes ideas, que*

*deben poder expresar en absoluta libertad. A su vez, la difusión de esas ideas está protegida por la libertad de prensa porque, tal como la libertad de pensamiento necesita de la libertad de expresión, esta última no tiene sentido si está desprovista de los medios técnicos que permiten la difusión de las ideas y expresiones.*

*En el caso "Editorial Río Negro S.A. c/ Neuquén, Provincia del s/ acción de amparo", la Corte Suprema de Justicia Nacional sostuvo que: "9) [...] el gobierno debe evitar las acciones que intencional o exclusivamente estén orientadas a limitar el ejercicio de la libertad de prensa y también aquellas que llegan indirectamente a ese resultado. Es decir, basta con que la acción gubernamental tenga ese objetivo para que se configure un supuesto de afectación a dicha libertad. Es por ello, que no resulta necesario la asfixia económica o quiebre del diario, supuesto que, por otro lado, se configuraría en casos de excepción. Por lo demás, la afectación económica debe examinarse no sólo en relación a la pérdida por no recibir publicidad oficial, sino también por la disminución en la venta de diarios en tanto muchos lectores se verán obligados a informarse por otros medios acerca de la gestión pública (...) Que es deber de los tribunales proteger los medios para que exista un debate plural sobre los asuntos públicos, lo que constituye un presupuesto esencial para el gobierno democrático." (C.S.J.N., exp. E.1.XXXIX, 05/09/2007)*

*Si realmente queremos proteger las Libertades de Pensamiento, Expresión y Prensa, no es suficiente con garantizar la abstención del gobierno en prácticas tristemente conocidas como la violencia física o intimidaciones sobre los informadores contrarios a las ideas del gobierno de turno. Debe aceptarse el desafío de luchar contra las formas más solapadas de censura, entre las que lamentablemente suele observarse la manipulación en la contratación y distribución de la Publicidad Oficial. El hecho de que la Publicidad Oficial sea una de las formas de financiamiento que tienen los medios de comunicación, puede colocarlos en una situación de vulnerabilidad frente al gobierno, logrando que la misma se constituya en una herramienta de coerción. En los últimos años las administraciones de turno han utilizado la Publicidad Oficial con fines electoralistas y como herramienta para "premiar" o "castigar" a los distintos medios de comunicación, en función de lo "más o menos oficialistas" que resulten. Debemos destacar que la situación se presenta más grave en el interior del país, debido a que el retiro de la Pauta Oficial ahoga financieramente a los medios más pequeños.*

*La ausencia de un marco normativo que otorgue transparencia y claridad a los fondos públicos destinados a publicidad promueve decisiones arbitrarias y facilita el uso de la Pauta Oficial como instrumento de presión o promoción política. Esta insuficiencia legal promueve la discrecionalidad, atenta contra la transparencia y facilita posibles actos de corrupción. Esta legislatura no puede seguir guardando silencio al respecto. La regulación de la Publicidad Oficial resulta imprescindible para reducir la discrecionalidad imperante en los procesos de contratación y distribución de la Publicidad Oficial, garantizando el pleno desarrollo de la vida democrática. Por tal motivo presentamos el presente Proyecto de Ley regulando la Publicidad Oficial originada, promovida y/o contratada por el Gobierno Nacional, el cual comprende la Administración Central, Poder Legislativo, Poder Judicial, Consejo de la Magistratura, Ministerio Público, organismos descentralizados, entidades autárquicas y todo otro organismo dependiente del Poder Ejecutivo, empresas y sociedades del Estado, organismos de las seguridad social, sociedades anónimas con participación estatal*

*mayoritaria, sociedades de economía mixta y todos aquellos organizaciones empresariales donde el Estado Nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias, así como los Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente por el Estado Nacional.*

*El presente proyecto establece, entre otros puntos, la obligación por parte de la Autoridad de Aplicación, que será la Agencia Nacional de Noticias TELAM SOCIEDAD DEL ESTADO o el organismo que la sustituyere con competencia para ello, de elaborar un Plan Anual de Publicidad Oficial que constituirá el eje de toda la comunicación del gobierno. El mismo tiene una función múltiple: aportar la seriedad y la previsibilidad que la comunicación pública merece; asegurar las mínimas condiciones de probidad en su ejercicio; y garantizar que la Publicidad Oficial no sea un instrumento de propaganda proselitista en manos de un gobierno inescrupuloso, que se escuda en la "discrecionalidad".*

*Siguiendo el ejemplo de la legislación canadiense y española, planteamos que el contenido del Plan Anual requiere, entre otras cosas, la descripción y justificación de las campañas que se planean llevar a cabo durante el año siguiente, así como la propuesta y justificación de los medios en los que se pretenden difundir, considerando el público y el objetivo que se intenta lograr, y la cobertura y equilibrio informativo de los mismos. A través de la institución de dicho Plan Anual se propende a la planificación cuidadosa de la comunicación social, y a un estricto control en cuanto al destino del dinero dispuesto. Sin embargo, existe la posibilidad de que, ante una coyuntura determinada, que "emerge" de manera imprevisible, la Publicidad Oficial no pueda ser planificada de antemano y, por lo tanto, sus lineamientos y justificación incluidos en el Plan Anual de Publicidad Oficial. Por ello, conforme lo establecido en el artículo 9° del proyecto, la autoridad de aplicación debe designar una partida presupuestaria equivalente al 10 % del total estimado en el Plan Anual de Publicidad Oficial para el caso en que factores tales como la presencia de una catástrofe natural, peligros a la salud pública, seguridad o medio ambiente y alteraciones al orden social o al normal funcionamiento de los servicios públicos, tornen necesaria la difusión de avisos, comunicaciones o anuncios. Se establece la obligación de rendir la utilización de dichos fondos al presentarse los Informes Semestrales de Ejecución establecidos en el artículo 25° del presente proyecto. Complementando la obligación de realizar el Plan Anual de Publicidad Oficial, la Autoridad de Aplicación debe elaborar un Informe Semestral de Ejecución y presentarlo ante la Legislatura. En el Informe deben identificarse gastos por tipo de medio y por organismo; costo de las campañas, se encuentren o no finalizadas, y de cada espacio publicitario adquirido, indicando su precio y forma de pago; tema central del mensaje publicitario difundido y muestras del mismo; identificación de los medios con los que la Autoridad de Aplicación contrató publicidad; área de cobertura, audiencia o tiraje, según corresponda, de los medios seleccionados; índice de penetración de los medios seleccionados, resultante de las mediciones realizadas por las Universidades Públicas, acorde a lo normado por el artículo 14° de la presente; razones que hayan justificado la selección del medio utilizado (la presente ley explicita que los motivos por los cuales se eligió a determinado/s medio/s deben sustentarse técnica y teóricamente, cumpliendo, en todos los casos, el principio de equidad y pluralidad previstos en el inciso c del artículo 4° de la presente); e identificación del acto administrativo por el cual se adjudico cada contratación.*

*El Estado debería garantizar que los millonarios fondos destinados a la Publicidad Oficial no sean utilizados como elementos de presión, constituyéndose su manejo en una forma de censura previa. Por tal motivo establecemos en el proyecto que la asignación de Publicidad Oficial en los diferentes medios de comunicación debe responder a criterios claros y transparentes. Como regla general, los contratos de Publicidad Oficial (tanto la compra de espacio en los medios como la contratación de agencias de publicidad y otros contratistas involucrados en el proceso de producción o distribución) deben asignarse a través de procesos competitivos, abiertos y transparentes. Ningún criterio puede estar ligado a la opinión o línea editorial de los medios de comunicación; en otras palabras: la distribución de la pauta no puede utilizarse como herramienta de presión, a fin de recompensar o castigar a los medios en función del contenido de sus expresiones. Creemos que la justificación de la elección de los medios de comunicación y de las empresas publicitarias conforme parámetros objetivos responde a la necesidad de transparentar absolutamente la relación entre los medios de comunicación y el Estado, evitando la mutua influencia e intercambio de favores teniendo como contraprestación la Pauta Oficial. En Argentina, esto no ha venido ocurriendo y se han producido grandes aumentos de los presupuestos referidos a Publicidad Oficial sin ninguna explicación satisfactoria.*

*El Capítulo IV -De la contratación y distribución- establece taxativamente que la Autoridad de Aplicación distribuirá equitativamente la contratación de pautas de Publicidad Oficial entre los distintos medios de comunicación respetando la pluralidad de medios y evitando marginaciones o prejuicios fundados en razones ideológicas, políticas y/o partidarias. Los contratos de Publicidad Oficial deberán asignarse sobre la base de criterios precisos y cuantificables, los cuales deberán aparecer claramente expuestos y fundados. La efectividad del mensaje y la racionalidad en el uso de los fondos públicos deberán ser los principios rectores al momento de adjudicar un contrato de publicidad.*

*Asimismo el artículo 21º establece que los criterios sobre los cuales debe basarse la asignación de la Pauta Oficial deberán incluir y evaluar distintos factores tales como: el perfil del medio y el público al que va destinada la publicidad, teniendo en cuenta principalmente las características socioculturales y económicas de los destinatarios; mayor implantación territorial y social del medio; y precios (que no pueden ser superiores a los que pagan los anunciantes privados).*

*A los fines de garantizar el pluralismo informativo y evitar marginaciones o prejuicios fundados en razones ideológicas, políticas y/o partidarias, el presente proyecto impone que antes de asignar Publicidad Oficial a un medio en particular el Gobierno tiene la obligación de ofrecer a los demás medios registrados con cobertura semejante, la posibilidad de igualar precio para la asignación, en conjunto, del 50 % de esa pauta. Asimismo, la presente norma estipula que la Autoridad de Aplicación destinará el 4% del monto total que la Ley de Presupuesto le asigne a la Publicidad Oficial a medios de comunicación universitarios, comunitarios, o aquellos creados por organizaciones de la Sociedad Civil sin fines de lucro, especialmente a los que se encuentran en áreas rurales y zonas urbanas marginales, con el objeto de garantizar y promocionar la diversidad social y cultural. También se prohíbe expresamente que la contratación de Publicidad Oficial se realice por intermedio de terceros.*

*La Publicidad Oficial debe ser clara, objetiva, fácil de entender, necesaria, útil y relevante para el público. El proyecto establece claramente que sólo se podrán promover o contratar campañas y avisos de Publicidad Oficial que tengan por finalidad difundir y promover el ejercicio de derechos y obligaciones del Estado y el ciudadano y difundir y comunicar actos de gobierno, programas, iniciativas, servicios y, en general, actuaciones públicas o informaciones de genuina relevancia e interés social. La utilidad pública, en tanto principal objetivo de la Publicidad Oficial, implica que la misma sirva a sus destinatarios legítimos, que son los ciudadanos, y no a quien las promueve. 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. En tal sentido, la norma establece claramente qué avisos o campañas no puede el Estado realizar. En este sentido, consideramos que debería prohibirse la Publicidad Oficial que tenga como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por el Gobierno; que contenga orientación partidaria, que aparezca la imagen de un funcionario o de algún candidato a cualquier cargo electivo; que provoque el descrédito, denigración o menosprecio, directo o indirecto, de una persona física o jurídica, privada o pública; que contenga información que sea engañosa o encubierta; entre otros puntos. Asimismo, y teniendo en cuenta que en períodos de campañas electorales los avisos gubernamentales pueden confundirse o ser usados con fines de propaganda partidaria, creímos conveniente que se dispongan mecanismos que impidan el uso propagandístico de la Publicidad Oficial. Una buena opción, establecida en las leyes de países como España y Canadá, es fijar normas que regulen la suspensión de la publicidad por un tiempo razonable durante las campañas políticas y los comicios. Con ese objetivo establecimos que el Gobierno no podrá contratar espacios en los medios de comunicación durante los 90 días previos a la finalización de los actos electorarios. De esta manera se busca impedir que el sector público aumente desmesuradamente los niveles de ejecución presupuestaria en la materia, a los fines de congraciarse con los medios de comunicación y lograr su apoyo. Estamos convencidos que los gobiernos deben rendir cuentas al público sobre los gastos efectuados y el modo en que son empleados los recursos de Publicidad Oficial. La producción y asignación de Publicidad Oficial debe regirse por los principios de transparencia, eficiencia y buen uso de los fondos públicos. En tal sentido creímos necesario establecer algún tipo de control externo que evalúe los objetivos, la necesidad y relevancia de las campañas publicitarias, la efectividad de las mismas en relación con los objetivos planteados antes de su realización, así como la eficiencia en el manejo de los fondos públicos. Dichos controles resultan imprescindibles a la hora de continuar con las campañas, ya que marcan la utilidad de las mismas y el manejo racional de los recursos públicos. En tal sentido el proyecto que presentamos prevé la creación de una Comisión Bicameral para el Control de la Publicidad Oficial, la cual estará integrada por cuatro diputados y cuatro senadores, con representación de las minorías, un representante de los sectores académicos vinculados a la materia, un representante de los sectores profesionales relacionados con la actividad y un representante de cada una de las asociaciones de prensa de la Nación. La misma tendrá entre sus principales funciones velar por el estricto cumplimiento de lo consignado en el presente proyecto; el estudio y consideración de todos los temas relacionados con la Publicidad Oficial; analizar los*

*contratos de Publicidad Oficial y la inversión presupuestaria correspondiente y custodiar estrictamente que no se difunda Publicidad Oficial durante los períodos electorales. También estará facultada para elevar denuncias ante los organismos pertinentes, frente a la detección de anormalidades o ante la recepción de denuncias por parte de particulares.*

*Como dijimos anteriormente, con este proyecto de ley pretendemos remediar la ausencia de un marco normativo que regule las cuestiones relacionadas con la Publicidad Oficial. Como bien destaca la Asociación por los Derechos Civiles en el documento titulado Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial, sabemos que resulta extremadamente difícil establecer un sistema de contralor para evitar los excesos que frecuentemente se observan en la administración de los fondos destinados a la elaboración y difusión del material comunicacional, los escasos antecedentes legislativos a nivel mundial sobre la materia constituyen una muestra de ello. Sin embargo, estamos convencidos de la enorme importancia de una política comunicacional que fortalezca la forma republicana de gobierno, fijando criterios técnicos, profesionales y objetivos que limiten cualquier tipo de discrecionalidad en el manejo de la Pauta Oficial.*

*Por todo lo expuesto anteriormente, y con la intención de propiciar un serio debate al respecto, es que solicito a los Sres. Diputados acompañen en la sanción del presente Proyecto de Ley.-*

*(1) "Libertad de expresión y libertad de prensa en Argentina", Mariano Irigoyen - Margarita Stolbizer, La Plata, Editorial Función Pública S.A.A., 2007.*