

PUBLICIDAD OFICIAL Y MEDIOS DE PRENSA: CONCLUSIONES QUE DEJÓ LA JORNADA DEBATE DEL 1º/7/08 SOBRE SU NECESIDAD DE REGULACION LEGAL.

Por el Dr. Manuel Larrondo, Director del Instituto de Derecho de los Medios de Comunicación del CALP.

I.- INTRODUCCION.

Una vez más el Instituto de Derecho de los Medios de Comunicación motorizó el debate y la divulgación de ideas, esta vez acerca de un tema actual más que controvertido: la arbitraria distribución de la publicidad oficial en los medios de prensa que conlleva, en cierta manera, a mantener cautivos a algunas Empresas de medios a fin de que no informen ni opinen en contra de la política o medidas que adopte el Gobierno de turno que, justamente, se encarga de asignar fondos públicos como una suerte de premio a aquellos que no dan “malas noticias” políticas.

Si bien este tema tiene una notoria vigencia más que nada por el reciente fallo dictado por la CSJN en autos “Diario Río Negro c/Pcia de Neuquén”¹, no está demás recordar que – por el contrario – no es nada nuevo. Ello así por cuanto las discusiones sobre el mismo datan ya del siglo XIX y se originan en Europa, más precisamente en Francia.

Así cabe recordar que la distribución de la publicidad oficial dependía de una voluntad discrecional del prefecto quien determinaba en qué periódicos debían formularse los anuncios (ley del 2 de junio de **1841** y decreto del 17 de febrero de **1852**). Ya en el siglo XX, en dicho país se dictó una ley el 4 de enero de **1955** que impuso criterios objetivos para la designación de los diarios autorizados para aquellos fines.

Entre los requisitos exigidos por la normativa francesa se destacan:

- a) que el diario justifique una venta efectiva;
- b) que haya aparecido al menos seis meses antes y una vez por semana;
- c) que sea publicado en el lugar de origen
- d) que justifique una difusión que alcance el mínimo fijado por la reglamentación

Tal como puede apreciarse, los intentos y debates acerca de la regulación en la distribución de fondos públicos son antiguos y paradójicamente – a pesar de los años transcurridos – sigue siendo un tema que al parecer cuesta mucho encontrarle una solución definitiva.

De esta manera se dio comienzo e introducción a este conflictivo problema que se trató en la Jornada, planteando algunos interrogantes como disparadores del debate de parte de los disertantes invitados, a saber:

¿Qué se entiende por publicidad oficial? ¿Tienen los medios de prensa un derecho intrínseco a recibir publicidad oficial paga? De no ser así, ¿una eventual reglamentación por ley brindaría una solución equitativa y justa frente a la discrecionalidad con la que actualmente se distribuye la pauta oficial (Nacional, provincial, municipal) a los distintos medios de prensa en las distintas zonas del país?

A todas estas preguntas se intentó acercar eventuales respuestas a través de las

¹ Ver texto completo en http://www.csjn.gov.ar/documentos/cfal3/toc_fallos.jsp

opiniones, reflexiones y sugerencias tendientes a buscar una solución al problema. Para ello, como principales expositores invitados se encontraron:

1) **Lic. en Comunicación Social MARIA LAURA D'AMICO**, Redactora del portal Diario Sobre Diarios bonaerense; ha sido periodista del portal digital del diario "Hoy" de La Plata, entre septiembre de 2007 y enero de 2008.

La Lic. en Comunicación Social JULIA DE DIEGO, quien se desempeña actualmente como cronista del sitio web *eldia.com*, versión digital del diario "EL DIA" y ha sido colaboradora de las siguientes secciones del diario EL DIA: "Sociales" (abril, agosto-septiembre de 2007; enero, 2008); Suplemento "Joven" (febrero de 2008); Suplemento "Norte" (febrero-marzo de 2008); columna "Algo para leer", sección *Espectáculos*, (desde el 29 de febrero hasta la fecha).

Ambas profesionales son co autoras de la Tesis de grado de la Licenciatura titulada "Prensa argentina y gobierno nacional, período 2005-2006. Un debate sobre el Derecho a la Información" en la cual investigaron las particularidades de la distribución de publicidad oficial en los medios nacionales.

2) **Dra. ELEONORA RABINOVICH**, Abogada (UBA), periodista (TEA) y Master en Estudios Latinoamericanos (New York University). Actualmente, dirige el programa de Libertad de Expresión de la Asociación por los Derechos Civiles y es docente de Derecho a la Información en la Universidad de Ciencias Sociales y Empresariales. Se desempeñó como redactora y editora en distintos medios de Argentina. En 2005 estudió en Estados Unidos con una beca Fulbright/Antorchas y trabajó en la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA. Miembro de la Internacional Media Lawyers Association (IMLA)

3) **Diputado Pcial JAIME LINARES** por la 6° sección electoral, Presidente del Bloque de Diputados de la Coalición Cívica, oriundo de Bahía Bca, Agrimensor, Profesor Universidad Nacional del Centro de 1981 a 1983; ha sido Secretario de la Federación Argentina de Municipios (FAM) 1997-1998 y Presidente de la misma en el período 2001-2002; también tuvo cargos electivos desempeñándose como Concejal de la ciudad de Bahía Blanca período 1987-1991 y presidente del Concejo Deliberante durante el mismo período.- Intendente de la ciudad de Bahía Blanca períodos 1991-1995; 1995-1999; 1999-2003; Acompañó como candidato a Vicegobernador a Margarita Stolbizer por la Coalición Cívica en las elecciones de octubre de 2007. Autor del proyecto de Ley de Regulación de la Publicidad Oficial en la Provincia de Bs.As.

4) **Dr. HORACIO ROMERO VILLANUEVA**, Abogado de la Universidad del Salvador; Especialista en Derecho Penal y Penal Económico; Profesor Asociado de la Universidad Argentina de la Empresa y del Salvador en Derecho Penal, Patrocinante en la acción de amparo iniciada en 2006 por **Diario PERFIL** contra el Gobierno Nacional por discriminación en la distribución de publicidad oficial.

II.- DISERTACIONES

A) Julia de Diego y María Laura D'Amico: *“El reparto de la pauta oficial es totalmente discrecional y que se utiliza como premio o castigo” para los “amigos” y los opositores”.*

Las autoras de la tesis de grado “Prensa argentina y censura indirecta, durante el período 2005-2006: un debate sobre el Derecho a la Información”, fueron quienes iniciaron el debate.

Así resaltaron que, según pudieron comprobar al realizar su investigación, el reparto de la pauta oficial es totalmente discrecional. En su opinión, el Gobierno Nacional - que aumentó considerablemente el monto destinado a la publicidad - tiene objetivos claros y directos para con los medios de comunicación argumentando que “cuanto más dinero hay en juego, más disputas existen”.

Comentaron que en su trabajo entrevistaron a distintos profesionales de los medios periodísticos nacionales pudiendo concluir en que hay un desconocimiento entre éstos sobre las condiciones actuales en el reparto de la publicidad oficial.

Por otra parte, respecto a los patrones que deberían seguirse para la distribución de la publicidad oficial, las respuestas de los entrevistados condujeron a tres opciones marcadas: 1) repartición para ayudar a los medios más pequeños; 2) repartición según un criterio de audiencia y, 3) según el mensaje que se quiere transmitir y el público al que se apunta.

B) Dra. Rabinovich: *“El Gobierno Nacional, en la actualidad, utiliza la pauta oficial como una herramienta de censura indirecta para con los distintos medios de comunicación.”*

La especialista en derecho de la información y miembro de la Asociación de Derechos Civiles (ADC) exhibió un archivo en power point que reflejó datos estadísticos que obtuvo dicha ONG para demostrar la arbitrariedad en la que incurren los Gobiernos de turno en la distribución de publicidad oficial a los medios de prensa.

Al igual que D'Amico y De Diego, concordó en que ciertos Gobiernos (el Nacional entre ellos) utiliza el favoritismo y la represalia como premios para los amigos y como sanción a la expresión para aquellos que no alaban la gestión de gobierno.

Mencionó que la distribución, actualmente, está en manos de funcionarios políticos y no controlada o bajo la dirección de una dependencia administrativa gubernamental pero no formada por funcionarios políticos.

Por el contrario, al mantenerse esta situación se produce, según explicó la abogada, que se manejen los parámetros según la voluntad de algunos pocos funcionarios elegidos por el Poder Ejecutivo. Es por eso que, a su entender, la ADC considera que es absolutamente necesaria la elaboración de leyes nacionales y provinciales que regulen el tema.

De igual forma fue contundente en su crítica a los medios de prensa por cuanto los considera en gran parte responsables por la falta de regulación en la distribución de fondos públicos. En su opinión, algunos terminan siendo cómplices porque no denuncian lo que ocurre. Cumplen un rol pasivo porque a veces les conviene en tanto existen favoritismos, retiro de los fondos como represalias, deudas y condicionamientos de parte del Gobierno para con las empresas mediáticas.

Destacó que existen casos de regulación de la pauta publicitaria como el caso de Canadá, país en el que hay un lineamiento claro e igualitario en lo que hace a repartición del monto destinado a publicidad oficial.

Asimismo se refirió a que el mayor problema lo padecen los medios del interior del país ya que no tienen espalda ni dinero para llevar a cabo denuncias o acciones judiciales (como Editorial PERFIL a nivel nacional) y muchos, según la experta, tienen la posibilidad de existir gracias a la publicidad por lo que es lógico que tengan inhibiciones en cuestionar esta política de gobierno (municipal, provincial o nacional).

En su opinión, la publicidad oficial es estatal y **no** gubernamental por lo que tiene y debe ser necesariamente relevante y útil para el público. De allí que su regulación debe ser a través de leyes y no decretos.

Según la experta, la cuestión radica en definir el verdadero objetivo de la publicidad oficial. Rabinovich sostuvo que esta es el canal de comunicación entre la población y el Estado y por lo tanto es útil y relevante para el pueblo. Por lo tanto, concluyó que no debe utilizarse como herramienta propagandística.

De allí que la ADC plantea que la pauta oficial debería contar con ciertas características. Por un lado, y como punto más importante, no debe ser discrecional y debe contar con un pluralismo informativo para todos los medios. Asimismo, tiene que hacer vislumbrante la transparencia, es decir, permitir el acceso a los datos y realizar informes periódicos y sistemáticos.

A su vez, debe haber una descentralización del manejo de la misma, siendo organismos, funcionarios y técnicos especializados los que se encargan de su distribución. Y por último, debe contar con un control externo donde intervengan organismos de auditorías.

C) Diputado Linares: *“Lo primordial en la propaganda oficial es promocionar derechos y campañas vinculadas a la ciudadanía. Cuando apareció la publicidad oficial terminó el periodismo independiente.”*

El diputado provincial y Presidente del Bloque de la Coalición Cívica, Jaime Linares, fue la única voz proveniente de la clase política entre los disertantes.

Tal como se adelantara al comienzo de este resumen, el tres veces intendente de la ciudad de Bahía Blanca impulsó, desde su banca en Diputados, un proyecto de ley destinado a regular la distribución de la pauta oficial en el ámbito bonaerense.

Señaló que dicho proyecto establece una clara definición de lo que es la publicidad oficial, cuestión que, en su opinión, hoy es un tanto difusa. Es toda información que el estado bonaerense divulgue por cualquier medio de comunicación y que tenga por objetivo informar a la ciudadanía sobre asuntos relevantes, sobre medidas de gobierno de importancia.

Por otro lado, destacó que establece varios criterios de distribución de la pauta, entre los que se encuentran la equidad en la distribución, es decir, que pueda llegar a los públicos más variados, teniendo en cuenta el factor geográfico, social y económico. Existen

varios criterios sobre cómo distribuir, todos válidos, pero nunca puede adoptarse como parámetro la línea política del medio.

Asimismo, remarcó que se busca establecer algunas prohibiciones a usos indebidos que hoy se hace de la pauta oficial, principalmente el uso de publicidad partidaria y electoral. Ante esto el proyecto plantea que, por ejemplo durante los 90 días previos a una elección no se pueda hacer uso de la publicidad oficial salvo aquella información de verdadera relevancia.

Se refirió también en su disertación que el proyecto apunta a que la distribución de fondos públicos para publicidad debe ser transparente, clara y objetiva ya que es la información necesaria para que la sociedad se informe sobre los quehaceres políticos. Penosamente destacó que el proyecto de ley permanece todavía en las comisiones de la Cámara Baja, y, en su opinión, “es muy difícil que avance su tratamiento” en este año.

Ante un pregunta que le formularon desde el auditorio, explicó que el proyecto no ha sido tratado porque a los dos principales involucrados en esta cuestión, el gobierno y a los grandes medios de comunicación, no les conviene para nada. Si precisamente la anarquía en la distribución de pauta es lo que favorece a ambos, es evidente que no van a tener ningún interés en avanzar en la regulación de ello. Para que el proyecto avance, el gobierno debería tomar conciencia de la importancia que esto tiene ya que se está jugando con la información que la gente necesita.

Comentó que este proyecto se vio motivado en los últimos spots televisivos que salieron al aire por TV a fines de 2007 cuando el entonces Gobernador Pcial. Ing. Felipe Solá, al estar finalizando su mandato, contaba todo la actividad que había desarrollado durante su función. Para el dip. Linares se trató de “una publicidad de su persona” en lugar de que en todo caso se utilice para informar sobre casos objetivos y puntuales (por ej, campañas de vacunación, etc).

El proyecto de ley del Diputado Linares puede verse en la web en la siguiente dirección: <http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/proyectos/08-09D4590.doc>

D) Dr. Horacio Romero Villanueva (Ed. PERFIL): *“El lector es el más perjudicado en la distribución arbitraria de publicidad oficial porque se ve imposibilitado de obtener información de lo que hacen sus gobernantes en el diario que elige.”*

El último en dar su exposición fue el Dr. Romero Villanueva, abogado de la Editorial PERFIL, quien hizo referencia en un primer momento al Artículo 1º de la Constitución Nacional para justificar la procedencia de la acción de amparo que inició dicha Empresa contra el Gobierno Nacional a raíz de alegar una arbitraria discriminación en recibir publicidad oficial.

El Dr. Romero Villanueva hizo alusión a que el art. 1º de la CN habla de la forma republicana de Gobierno, “y esa forma, justamente, exige que nuestros mandatarios tengan la capacidad de rendir cuenta de sus actos de gobierno. Es decir, la publicidad obliga a que ellos evidencien que se hace con el dinero de la ciudadanía.”

Hizo hincapié, al igual que la Dra. Rabinovich, en que la publicidad oficial es un elemento esencial de la democracia representativa para poder tomar conocimiento del acto de gobierno y, de esa manera, poder tener la información para poder elegir y votar.

Asimismo denunció que “el periodismo cuando toma una posición independiente y crítica con respecto a las estrategias de poder recibe automáticamente el exilio y el castigo”. Con esta frase, argumentó que el diario no es el único discriminado por no tener pauta oficial ya que el más perjudicado en este caso es el lector que se ve imposibilitado de obtener información de lo que hacen sus gobernantes.

Por otra parte, el abogado aseguró que el daño no radica en la discrecionalidad, porque esta “no es buena ni mala”, sino que lo que se critica es la irracionalidad en el uso de la discrecionalidad. Además, el letrado manifestó que el gobierno actual en materia comunicacional es “especialista en cerrar cualquier canal de divulgación que no esté contratado”. En su opinión, el gobierno tiene una forma de rigidez en su estructura de entender a la gestión pública.

Por último el abogado concluyó diciendo que “si no somos discriminados, por el uso arbitrario de los fondos a raíz de nuestra línea editorial, no se entiende como un diario con 75.000 lectores todos los domingos no tienen acceso a la publicidad oficial. Los lectores no saben que pasa con lo que contribuimos con nuestros impuestos a sostener esto que se llama estado nacional”. Y a raíz de este comentario en forma irónica planteó los siguientes interrogantes: “¿Quiere decir que no tenemos derecho a saber que hacen con nuestro dinero? ¿Quiere decir que en una democracia madura no podemos admitir que la clase política tolere la crítica y que sepa que aun siendo criticada tiene que publicitar su gestión en los medios?”

III.- CONCLUSION.

La conclusión de la Jornada estuvo a cargo de la Dra. Analía Elíades, Subdirectora del Instituto de Medios de Comunicación del CALP, que selló el encuentro expresando la necesidad de que estos temas se estudien y se debatan ya que hacen a la discusión pública. Por el contrario, no deben quedar determinados a círculos o ámbitos específicos sino que deben ir abriéndose de a poco porque de una manera u otra nos afectan a todos en la información, en la circulación y sobre todo en el ejercicio mismo de una ciudadanía comprometida con la cosa pública.

En sintonía con estas últimas palabras y tal como venimos sosteniendo desde el Instituto en las diversas publicaciones jurídicas que hemos realizado sobre el tema, se debe partir de la base de que la soberanía radica en el pueblo argentino y es él el destinatario obligado de todo tipo de información concerniente al Estado (Municipal, Provincial o Nacional).

Creerse dueño de los fondos públicos y distribuirlos a su antojo sin control alguno y sin criterios objetivos que así lo dispongan, contradice abiertamente lo normado por el art. 1º de la Constitución Nacional que consagra la forma representativa y republicana de gobierno.

Es por ello que frente a la arbitrariedad y la falta de control del destino de los fondos públicos, nada mejor que propiciar su regulación legal creándose al efecto las medidas necesarias tendientes a evitar la discrecionalidad gubernamental como así también la complicidad de ciertos medios de comunicación que prefieren no emitir opinión y

mantener el “statu quo”. Justamente el fin es evitar que esos mismos medios se encuentren favorecidos económicamente al percibir pauta oficial por “amiguismo” o parcialidad al analizar la información que se transmite a la opinión pública que es en definitiva el único sujeto universal titular del derecho a recibirla en forma veraz y adecuada.