



Tipo de documento: Tesina de Grado de Ciencias de la Comunicación

Título del documento: Criterios en la distribución de publicidad oficial: premios y castigos para los medios de comunicación : 2003-2007

Autores (en el caso de tesis y directores):

Sebastián Javier Martínez

Lucio Dodero

Santiago Marino, tutor

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2012

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Sociales
Ciencias de la Comunicación



**Criterios en la distribución de publicidad oficial:
premios y castigos para los medios de
comunicación (2003-2007)**

Tesina de grado

Sebastián Javier Martínez
DNI 27.426.104
sebastianjmartinez@gmail.com

Lucio Dodero
DNI 28.461.605
luciododero@gmail.com

Tutor: Santiago Marino

• Índice	Pág. 2
• Cap. I –Introducción	Pág. 4
- 1.1 Presentación.....	Pág. 4
- 1.2 Objetivos.....	Pág. 6
- 1.3 Definición del Problema.....	Pág. 7
- 1.4 Hipótesis.....	Pág. 8
- 1.5 Marco teórico – metodológico.....	Pág. 9
. <i>Política Pública</i>	Pág. 11
. <i>Política de Comunicación</i>	Pág. 12
. <i>Publicidad Oficial</i>	Pág. 14
. <i>Libertad de expresión</i>	Pág. 19
. <i>Derecho a la Información</i>	Pág. 19
- 1.6 Justificación del recorte temporal.....	Pág. 21
- 1.7 Política de comunicación del gobierno de Néstor Kirchner.....	Pág. 22
- 1.8 Los multimedios en Argentina.....	Pág. 29
• Cap. II – Desarrollo	Pág. 39
- 2.1 Inversión en publicidad oficial año por año	Pág. 39
. 2.1.1 Radio: análisis de rating y distribución de publicidad oficial.....	Pág. 49
. 2.1.2 TV: análisis de rating y distribución de publicidad oficial.....	Pág. 54
. 2.1.3 Medios Gráficos: análisis ventas y distribución de publicidad oficial.....	Pág. 60
• Cap. III – La cuestión en el parlamento	Pág. 70
- 3.1 Avances parlamentarios en el período analizado (2003/2007).....	Pág. 70
- 3.2 Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.....	Pág. 74
- 3.3 Un avance legislativo hacia una Ley de Publicidad Oficial.....	Pág. 75
• Cap. IV – Conclusiones	Pág. 79

• Cap. V – Bibliografía y Anexo.....	Pág. 97
- 5.1 Bibliografía.....	Pág. 97
- 5.2 Anexo.....	Pág. 102

- **I -Introducción**

1.1 - Presentación

El presente trabajo de investigación comenzó en el año 2008 a raíz de la inquietud por intentar desentrañar cuáles son las pautas o criterios que utilizan los gobiernos para asignar publicidad oficial. Nuestro objeto de estudio es la publicidad oficial y la inversión realizada durante el período de la presidencia de Néstor Kirchner (2003 - 2007).

Unos años atrás, a raíz de nuevas legislaciones enmarcadas en la búsqueda de transparentar el acceso a la información pública, particularmente el Decreto Ley 1173/03, el gobierno nacional y algunos gobiernos provinciales comenzaron con una práctica que no era usual hasta entonces: la publicación de los montos de dinero asignados a los medios de comunicación en concepto de publicidad oficial.

De este modo, a partir de la difusión de la inversión del Estado en publicidad oficial, existió una nueva herramienta para analizar esta cuestión con mayor profundidad, permitiendo que el tema se instale en la agenda pública.

Como aclara el doctor Damián Loreti, del Centro de Estudios Legales y Sociales, “la relación entre los Estados y los medios excede la cuestión de la publicidad oficial. Tiene que ver también con las tarifas del correo oficial y del transporte, con el estatuto del periodista, con las situaciones de impuestos, y con los subsidios directos, como los REPRO o los desgravamientos”¹.

Si bien elegimos el gobierno nacional porque nos representó un mayor interés en cuanto objeto de estudio, a raíz de entrevistas a especialistas y de datos estudiados,

¹ LORETI, Damián. Ponencia en la reunión de las comisiones de Comunicaciones e Informática y Libertad de Expresión en el Edificio Anexo de la Cámara de Diputados de la Nación, julio - agosto de 2010. (www.hcdn.gov.ar).

observamos que la dependencia de los medios hacia la publicidad oficial es aun mayor en los niveles provinciales que en el nacional. Esto se da porque a nivel nacional hay un mayor volumen de inversión publicitaria de empresas privadas. Es por esto que, en términos relativos, es mayor el peso de la inversión publicitaria estatal en los medios provinciales que en los nacionales.

De todos modos, notamos que en el gobierno nacional empezaba a marcarse un aumento considerable en cuanto a fondos destinados a la publicidad oficial y ciertas anomalías en sus criterios de asignación.

Más allá de que los montos invertidos en publicidad oficial por el gobierno nacional fueron incrementándose año a año del 2003 a esta parte, elegimos estudiar el período comprendido por la presidencia de Néstor Kirchner para poder analizar la evolución de dicha inversión durante un mandato completo. En este sentido, y teniendo en cuenta que nuestra investigación comenzó en el año 2008, cuando la presidencia de Cristina Fernández estaba en pleno desarrollo, decidimos centrarnos en el período que va del año 2003 al 2007, y que comprende la presidencia completa de Néstor Kirchner.

En los primeros análisis y acercamientos hacia el objeto de estudio, construimos la hipótesis que guía este trabajo en relación a la falta de criterios claros y objetivos. Luego intentamos demostrar cómo impacta esto en el mercado mediático argentino, beneficiando o perjudicando a ciertos medios o grupos de medios, al menos en el aspecto económico.

Si bien nuestro análisis de la inversión del gobierno nacional en publicidad oficial se centra en el período 2003 – 2007, con posterioridad a esa fecha se dieron ciertos cambios que consideramos debían ser incluidos en nuestro trabajo, ya que se relacionan de manera directa con nuestra investigación. Debido a esto, seguimos de cerca el debate de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en el parlamento,

así como distintas investigaciones de organizaciones sociales en relación a la publicidad del gobierno. Además, durante el período de escritura de este trabajo se creó el programa “Fútbol para Todos”, para el que se utilizó publicidad oficial como financiamiento, y se discutió una Ley de Publicidad Oficial en la Cámara de Diputados, con tres dictámenes de las comisiones. Todas estas exposiciones que realizaron distintos actores fueron enriqueciendo nuestro estudio y algunos de sus elementos fueron incorporados, más allá de que se encuentran por fuera del período analizado. En este sentido, creemos que debemos dar cuenta de algunas cuestiones que consideramos muy importantes en el avance hacia la sanción de una ley que regule la distribución de pauta oficial y que, por lo tanto, no podemos dejar de lado.

Seguramente una vez que finalizada esta investigación, y entregada para su corrección, el tema siga discutiéndose en determinados ámbitos y sigan observándose cambios en la materia. Esperamos que el presente trabajo contribuya a la cuestión y funcione como aporte para que futuros análisis establezcan mayores precisiones en el tema.

1.2 – Objetivos

Objetivo General

El objetivo general del presente trabajo de investigación es evaluar la distribución de la publicidad oficial como herramienta de la política pública de comunicación de la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y determinar bajo qué criterios se distribuyeron los fondos de publicidad oficial en los medios masivos de comunicación.

Objetivos Específicos

- 1- Analizar, año a año, los fondos otorgados a medios radiales, televisivos y gráficos en concepto de publicidad oficial en el período 2003 - 2007, en el marco de la política pública de comunicación del gobierno de Néstor Kirchner.
- 2- Esbozar lineamientos de distribución de publicidad oficial que se enmarquen dentro de una política pública de comunicación y analizar en qué grado se hacen presentes estos elementos en el período estudiado.

1.3 - Definición del problema

El sistema democrático requiere, entre otros aspectos, de la difusión de los actos de gobierno para garantizar el acceso público a dicha información.

En las sociedades modernas, una de las maneras de garantizar la difusión de los actos de gobierno para su acceso público es a través de los medios de comunicación. Así, un gobierno “publicita” sobre distintos aspectos de su gestión con el fin de informar a la población.

Si bien no es la única manera de dar a conocer una gestión, la publicidad oficial cobra importancia debido al manejo de fondos públicos que implica. Esto es: el gobierno debe invertir recursos en diferentes medios con el fin de dar a conocer las

características de su gestión y comunicar diferentes campañas (educación, salud pública, desarrollo social, infraestructura y vivienda, obras públicas), garantizando que esta información llegue de manera eficaz a la población. En este punto, el gobierno actúa como un anunciante más, comprando espacios publicitarios en diferentes soportes (radiales, televisivos, vía pública, gráfica, etc.). Es el derecho de la ciudadanía a informarse sobre los actos de gobierno lo que motiva dicha inversión publicitaria. Cualquier otro fin, personal, partidario o electoralista, que se aleje de la clara difusión de los actos de gobierno, desvirtúa la función social de la publicidad oficial, atentando contra la calidad democrática.

A partir de esto, podemos preguntarnos ¿cómo se distribuyen los recursos que destina el Estado para dar a conocer los actos de Gobierno a la ciudadanía? Es decir, ¿cuáles son los criterios que guían la inversión en publicidad oficial?

1.4 - Hipótesis

Nuestra hipótesis es que el gobierno nacional realizó, durante el período analizado, una distribución discrecional de la publicidad, por lo que ciertos medios o grupos mediáticos fueron discriminados con las asignaciones y otros fueron favorecidos. Como dijimos, esta discrecionalidad se origina en la ausencia de un marco legal en la materia, y sus consecuencias pueden ser la implementación de un sistema de premios y castigos hacia los medios según su línea editorial, o precisamente la influencia sobre la línea editorial de algún medio (o conglomerado de medios) a partir del mayor o menor asignación de recursos del Estado.

Según remarca Fernando Cuello, de la Asociación de Diarios del Interior de la República Argentina (ADIRA): “Entiendo que el hecho de trabajar sobre el punto referente al otorgamiento de la publicidad oficial debería tener como objetivo evitar que el poder político financie un medio de comunicación o que, por el contrario, aparezcan medios editados al solo efecto de usufructuar la publicidad oficial que les pueda corresponder”².

Otra consecuencia no deseada del manejo arbitrario de estos fondos públicos puede ser el desequilibrio generado al interior del mercado de medios: un medio con mayor aporte de publicidad por parte del Estado corre con una ventaja económica sobre un medio que no la recibe. Si estas diferencias en la distribución no están justificadas por un marco regulatorio que establezca criterios claros, podría afectarse la libertad de expresión (y con ella el derecho a la información), con lo que esto implica para el sistema democrático.

Otra consecuencia posible es la aparición de medios o grupos de medios, solventados económicamente por el poder político de turno mediante la publicidad oficial, que en su línea editorial coincidan con los temas planteados por el poder político y defiendan las decisiones tomadas por un determinado gobierno.

1.5 - Marco teórico - metodológico

La distribución de publicidad oficial forma parte, entre otras acciones de gobierno, de una determinada modalidad de intervención del Estado en el sistema

² CUELLO, Fernando. Ponencia en la reunión de las comisiones de Comunicaciones e Informática y Libertad de Expresión en el Edificio Anexo de la Cámara de Diputados de la Nación, julio - agosto de 2010. (www.hcdn.gov.ar).

comunicacional. En este sentido, el objetivo de la presente investigación es evaluar qué características adquirió dicha distribución durante el gobierno de Néstor Kirchner, considerando a la publicidad oficial como herramienta de una política de comunicación.

La inquietud por este aspecto de la política de comunicación del gobierno, surge a partir de la ausencia de un marco regulatorio en la materia. Esto implica que, si bien se conocen oficialmente los montos invertidos por el gobierno en publicidad, no existe un marco legal que explicita cómo deben ser distribuidos esos recursos.

Debido a esta falta de criterios explicitados, y a partir de los datos sobre inversión en publicidad oficial (que el gobierno difunde del año 2003 a esta parte), se hará un análisis que intentará determinar qué modalidad adquirió y a qué criterios respondió la distribución de esos fondos.

La principal fuente de información en este trabajo serán los informes semestrales emitidos por la Secretaría de Medios. Se realizará un análisis comparativo de estos documentos, así como de otros publicados por la prensa o por organizaciones civiles interesadas en el correcto funcionamiento de los distintos poderes del Estado. Estos datos serán relacionados con los índices de consumo de los medios masivos (rating, share, circulación, etc.). También se analizará cómo se posicionan otros actores con respecto a la cuestión, analizando los proyectos que se encuentran en las cámaras parlamentarias.

La elección del criterio de circulación como principal variable de análisis en la búsqueda de posibles criterios de distribución de la publicidad oficial se debe a que el índice de circulación es el único dato cuantitativo que permite establecer el nivel de consumo de cada medio y es, por esto, una herramienta apropiada para analizar el mercado publicitario y de medios. En este sentido, es el mecanismo utilizado por los

planificadores de medios de las empresas privadas a la hora de determinar dónde pautar su publicidad.

Si bien consideramos que el nivel de circulación no es el único criterio posible para distribuir la publicidad oficial, nuestro trabajo parte del análisis de esta variable por ser uno de los datos disponibles al momento de planificar el destino de los recursos publicitarios. Si bien no el único, es un dato ineludible en la planificación comunicacional.

Los conceptos que guiarán teóricamente el trabajo y sobre los que se apoyará la argumentación son: *política pública*; *sector público*; *publicidad oficial*; *libertad de expresión y derecho a la información*; y *democratización de la comunicación*.

Según Oszlak y O'Donnell una *política pública* es

“el conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención pueden inferirse una direccionalidad, una orientación normativa que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social, hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión”
(Oszlack y O' Donnell, 1984: 112).

A su vez, respecto a la política estatal, los autores aclaran que

“no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien, un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados

permiten inferir la posición del estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad”(Ibidem).

Así considerado, el Estado aparece como un actor más en el proceso social en torno a una cuestión. Su intervención supone tomar partido respecto de esta última, sea por acción u omisión.

En este sentido, Luis Aguilar Villanueva explica que

“los integrantes necesarios e interrelacionados de toda política son: la existencia de una determinada situación problemática para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido”
(Aguilar Villanueva, 1992: 57).

Por su parte, Manuel Tamayo Sáez define a las políticas públicas como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo Sáez, 1997: 2).

En lo particular, una *política pública de comunicación* serían todas aquellas acciones u omisiones que realice un gobierno en relación al sistema de medios de comunicación social. Esto incluiría, dentro del funcionamiento de la radiodifusión de un país, una normativa para la regulación de la difusión de los actos de gobierno en todos sus aspectos, incluidos, entre otros, los criterios de distribución de fondos públicos destinados a publicidad oficial.

Desde los inicios de los estudios sobre políticas comunicacionales en América Latina, en las décadas del '60 y '70, con los estudios Antonio Pasquali y Margarita Graziano, se hizo hincapié en el papel activo del Estado en tanto actor regulador en la materia. Se conocía ya, desde ese entonces, la importancia de los medios para el sistema democrático y, en este sentido, se bregaba por un Estado que regulara de manera activa para evitar la concentración. Esta tendencia iba de la mano con una concepción de *democratización* de la comunicación.

Margarita Graziano resalta que el rol del Estado en la materia debe ser entendido como una obligación más que como un derecho, y explica que la simple intervención del Estado no es suficiente, ya que la misma debe estar fundada en determinadas orientaciones y contenidos políticos y culturales para que sea democratizadora. Se destaca, en este sentido, que

“la necesidad de luchar [...] por una Política Nacional de Comunicación, parte de la consideración de que la dimensión cultural y comunicacional es un área prioritaria de trabajo en la cual el Estado debe concentrar esfuerzos, decisiones y recursos para cumplir con uno de los requisitos básicos de la consolidación democrática: el brindar al ciudadano no sólo el acceso a la información necesaria para la formación de opiniones, sino también el garantizar los mecanismos efectivos para la libre expresión de su pensamiento”.(Graziano, 1988: 2).

Dentro de las propuestas de Graziano sobre las directrices que debe tener una política de comunicación, se destacan las siguientes:

- Promover y defender el derecho ciudadano a la libre expresión del pensamiento.

- Propiciar el derecho a informar y a ser informado, veraz y oportunamente.
- Garantizar el acceso de todos a los sistemas de comunicación y promover la participación de la población en la elaboración de los mensajes.
- Revertir el centralismo, promover la investigación en el área y la incorporación de nuevas tecnologías.
- Regular los contenidos de la publicidad y apoyar la creación de contenidos nacionales.

Adhiriendo a estas propuestas, se agrega en el presente trabajo la necesidad de diseñar criterios claros para la distribución de la publicidad oficial. De esta manera se lograría, no sólo una correcta difusión de los actos de gobierno, sino también, se evitarían manejos discrecionales de fondos públicos.

Debido a la ausencia de una definición clara y exhaustiva del concepto de *publicidad oficial*, partimos del acercamiento que al respecto hicieron Florencia Polimeni, ex legisladora de la Ciudad de Buenos Aires por la UCR, así como también la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), para definir y ampliar dicho concepto y determinar su alcance en el marco de una política pública de comunicación.

De este modo, entendemos *publicidad oficial* como todo espacio contratado directa o indirectamente por el sector público, en todos sus niveles, en cualquier medio de comunicación y en cualquier formato, con el fin de establecer un canal de comunicación entre el Estado y la población que permita el acceso a toda información de interés público con la finalidad de difundir las políticas, programas, servicios e iniciativas gubernamentales; facilitar el ejercicio de los derechos y promover el

cumplimiento de los deberes de los ciudadanos; estimular la participación de la sociedad civil en la vida pública e informar sobre cualquier hecho que sea de relevancia pública.

Bajo ningún punto de vista la publicidad oficial debe confundirse con la propaganda partidaria. Esto es de vital importancia en épocas electorales, cuando los avisos gubernamentales pueden ser utilizados para favorecer a un determinado partido.

Según el licenciado Hernán Charosky, director ejecutivo de Poder Ciudadano, existen “claros incentivos siempre para que las oposiciones busquen regular este tipo de cuestiones y los oficialismos busquen evitarlo, pero justamente el hecho de que en democracia oficialismo y oposición se alternan, es una buena razón para buscar reglas de juego claras que se apliquen a futuro, no solamente en un sentido temporal, sino también en el sentido distrital, dado que uno y otro se intercambian a niveles provinciales. Si pensamos en el gasto a nivel nacional en 2009, veremos que en el mes de las elecciones el gasto casi cuadruplicó al de noviembre, por lo que notamos nuevamente que la publicidad oficial en épocas electorales tiene un impacto directo y es una herramienta que tiene consecuencias muy grandes en cuanto a la equidad electoral”³.

En este sentido, la publicidad oficial debe ser *clara, objetiva, útil y relevante* para el público. El gobierno debe usar los medios, soportes y formatos que mejor garanticen el acceso y la difusión de la información a la mayoría de la población o al sector social destinatario, de acuerdo al propósito y características de cada campaña.

³ CHAROSKY, Hernán. Ponencia en la reunión de las comisiones de Comunicaciones e Informática y Libertad de Expresión en el Edificio Anexo de la Cámara de Diputados de la Nación, julio - agosto de 2010. (www.hcdn.gov.ar).

Para esto deben establecerse criterios claros de asignación a cada medio, teniendo en cuenta:

- su nivel de circulación, audiencia o “rating” (cantidad de público destinatario)
- alcance geográfico de cobertura (localización del público destinatario)
- características socio-económicas, etarias y de género (perfil del público destinatario)

Esto se vería facilitado con la confección de un registro en el que cada medio envíe la información necesaria, para que el órgano creado a tal fin realice la selección.

Un aspecto importante en la asignación de pauta oficial es evitar la discriminación de ciertos medios. En este sentido, y con el fin de que los medios más pequeños no sean discriminados, debería establecerse un porcentaje del total de cada campaña para ser distribuido en forma igualitaria entre todos los medios que figuran en el registro; o bien plantear algún tipo de mecanismo que favorezca a los medios más pequeños, ya que si sólo se toman como criterio los índices de circulación, audiencia o “rating”, éstos se verían claramente perjudicados, atentando contra la pluralidad de voces.

A su vez, y para lograr transparencia en dicho proceso, la asignación debe tener estado público. Sería pertinente, en este sentido, la existencia de un organismo de control externo que audite la asignación de la pauta oficial y brinde informes periódicos en la materia. Este ente podría ser creado dentro de la esfera estatal o bien a través de un consejo que incluya a actores de la sociedad civil, del campo académico, representantes de los medios de comunicación y legisladores del oficialismo y la oposición, para que su composición sea lo más heterogénea posible. Sería útil que sus informes fuesen

“vinculantes” y que dicho organismo cuente con capacidad de acción ante irregularidades, pudiendo intervenir en el proceso de asignación de publicidad oficial si fuese necesario.

Guillermo Mastrini resume, en este sentido, los criterios que deberían tenerse en cuenta. “En primer lugar hay que hacer hincapié en el tema de la transparencia absoluta porque se trata de recursos públicos. En segundo lugar, no guiarse sólo por una lógica comercial. En tercer lugar, sería bueno que haya una discusión anual, convocando a todos los sectores; bien transparente y participativo: que se discuta cómo se ejecutaron los gastos, que se analice y se evalúe junto a sectores externos al gobierno cómo se procedió. También creo que es importante excluir los flujos electorales; evitar esta alteración”⁴.

La consideración de estos factores a la hora de asignar publicidad oficial garantizaría los principios de transparencia, eficiencia y buen uso en el manejo de los fondos públicos.

Como explica Eleonora Rabinovich, de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC),

“luego de investigar la utilización de la pauta a nivel nacional, provincial y municipal concluimos que los abusos están favorecidos y promovidos por marcos legales inadecuados que otorgan mucha discrecionalidad a los funcionarios que están a cargo de manejar estos fondos. En general, las pautas están concentradas en las distintas secretarías de Medios, forman parte de decisiones discrecionales, casi unipersonales, en las cuales muy

⁴ MASTRINI, Guillermo (2010). Entrevista Personal realizada para la presente tesina. Buenos Aires. Marzo de 2010. [Grabación en posesión de los autores].

pocas veces toman en cuenta criterios técnicos y objetivos. Es decir que lo hacen en ausencia total de criterios claros y precisos de asignación”⁵.

Cabe aclarar, en este punto, que la concepción que guiará todo el trabajo, y por eso expuesta en este marco teórico, nos lleva considerar los montos destinados a difusión de actos de gobierno como *inversión*, y no como *gasto*, debido a su importancia como vía de comunicación entre el gobierno y la población.

En este sentido, creemos importante no caer en el reduccionismo de considerar a la publicidad oficial sólo como un sistema de premios y castigos a ciertos medios o periodistas, ya que si bien puede ser utilizada con tales fines en ciertas ocasiones, no deja de ser, cuando es bien utilizada, una herramienta necesaria para la relación entre el gobierno y los ciudadanos dentro de un sistema democrático.

En relación a este punto, el Foro de Periodismo Argentino (FOPEA) reconoce la importancia de la publicidad oficial en la relación entre los medios y los gobiernos. “En 2005 nosotros presentamos una encuesta referida a los principales problemas del ejercicio de la profesión. De esa encuesta, que abarcó a 400 periodistas de todo el país, surge que la asignación arbitraria de la publicidad oficial es uno de los principales problemas para el ejercicio de la profesión”, afirma Rodolfo Barros, miembro de FOPEA. Además, agrega que “justamente los problemas de publicidad oficial y los de

⁵ RABINOVICH, Eleonora, presidente Asociación por los Derechos Civiles (ADC). Ponencia en la reunión de las comisiones de Comunicaciones e Informática y Libertad de Expresión en el Edificio Anexo de la Cámara de Diputados de la Nación, julio - agosto de 2010.

las barreras débiles existentes entre los departamentos comerciales y editoriales de los medios producen estos restos de dependencia”⁶.

Otro de los conceptos en el que creemos importante detenernos es el de *libertad de expresión*, avalado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU en 1948, que en su artículo 19 expresa

“todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

De esta manera, el *derecho a la información* ya no es sólo potestad del Estado, sino que la información es un derecho humano, y la libertad, el único modo de ejercitar ese derecho. Esto implica que la información pertenece al público, ya que está en estrecha relación con la libertad de expresión, y ésta, a su vez, con la consolidación del sistema democrático. Es decir, la información es necesaria para la opinión, y la opinión, a su vez, para la democratización a través de la participación. En este sentido, la libertad de expresión es un modo de hacer efectivo el derecho a la información.

Como explica el jurista español José María Desantes

“Si la participación es decisión, y la decisión exige información, se concluye la relación entre uno y otro concepto. La información es requisito

• ⁶ BARROS, Rodolfo. Ponencia en la reunión de las comisiones de Comunicaciones e Informática y Libertad de Expresión en el Edificio Anexo de la Cámara de Diputados de la Nación, julio - agosto de 2010. (www.hcdn.gov.ar).

y es impulso para que el hombre individualmente considerado adopte decisiones políticas que al ser políticas, adquieren un valor comunitario. Por lo tanto, puede afirmarse que informar es ayudar a participar a los demás; informar es promover la participación; que la información, tanto activa como pasivamente considerada, es ya un modo de participación” (Desantes, 1974: 30-31).

Esto es vital para el sistema democrático, ya que, como aclara Gianfranco Poggi:

“el sistema democrático se construye de manera que no sólo permite, sino que exige el debate público, la confrontación de opiniones. El conflicto, aunque limitado; la controversia, aunque regulada: éstos son los rasgos no incidentales sino esenciales para el funcionamiento del sistema político”. (Poggi, 1997:163).

En este sentido, el abogado constitucionalista Eduardo Barcesat, afirmó, durante el debate de la Ley de Publicidad Oficial en la Cámara de Diputados de la Nación que “hay que poner de relieve con mucho énfasis la importancia que tiene la comunicación social como aparato normalizador de conductas. Esto fue analizado en la década del ‘60 por Althusser, y una década después, con mucho más desarrollo, al hablar de panoptismo social, por Foucault. Es decir, el Estado reprime, pero antes de hacerlo trata de normalizar conductas. Por lo tanto, la comunicación social, que es producción y difusión de conocimientos y de ideas, es uno de los elementos centrales que debe tomarse en cuenta a la hora de considerar pautas legislativas para la publicidad oficial”⁷.

• ⁷ BARCESAT, Eduardo. Ponencia en la reunión de las comisiones de Comunicaciones e Informática y Libertad de Expresión en el Edificio Anexo de la Cámara de Diputados de la Nación, julio - agosto de 2010. (www.hcdn.gov.ar).

El Estado debe garantizar la pluralidad de fuentes y medios de información. Además, en una sociedad democrática, los ciudadanos deben y tienen derecho a conocer las actividades oficiales, las políticas de gobierno y los servicios que presta el Estado. Esto se funda en el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno. En este sentido, la publicidad oficial también es un mecanismo que sirve para dar visibilidad y transparencia a las acciones del gobierno y sus instituciones.

1.6 - Justificación del recorte temporal

En el presente trabajo tomamos el período que abarca la presidencia de Néstor Kirchner (2003 - 2007). Este criterio responde al interés que suscitó el tema de la publicidad oficial en los medios de comunicación, en la Justicia (a partir de causas presentadas por empresas periodísticas), y en el Congreso (a través de diferentes proyectos presentados por los legisladores). Esto hizo que la distribución de publicidad del gobierno esté presente en la opinión pública, instalándose como un tema de la agenda de problemas.

Otra de las razones que nos llevó a tomar este período fue la posibilidad metodológica de realizar este estudio, ya que, al tratarse de un análisis que cruza aspectos cuantitativos en cuanto al consumo de medios de comunicación por parte de la sociedad, y la inversión en publicidad y difusión, por parte del gobierno, se depende, necesariamente, del conocimiento de los montos invertidos en cada medio. En este sentido, si bien hubiese sido deseable poder analizar períodos más largos de políticas públicas en la materia, se toma la gestión de Néstor Kirchner en la presidencia por ser la

primera que facilita las planillas con los datos sobre los recursos destinados a cada medio de comunicación.

Si bien la difusión de estos números a partir del decreto 1172/03, es un gesto destacable de la gestión Kirchner, resta todavía seguir trabajando en la materia para lograr políticas coherentes a más largo plazo, ya que, a pesar de que el gobierno dio a conocer los montos de inversión en difusión y publicidad oficial del 2003 a esta parte, todavía falta (y en este aspecto se centra el presente trabajo) un marco legal que establezca criterios para la distribución de esos fondos que el gobierno dio a conocer. Sin lineamientos claros en ese aspecto, no podría hablarse de una política pública de comunicación totalmente “transparente” y que no este sujeta a manejos discrecionales de fondos públicos.

1.7 - Política de Comunicación del gobierno de Néstor Kirchner

Para entender correctamente la relación entre los grandes medios de comunicación y el gobierno durante el período 2003 y 2007, debemos retomar brevemente la presidencia de Eduardo Duhalde, en la que se modificó significativamente el mercado mediático argentino, que ya dejaba de ser tan interesante para los inversores extranjeros por la caída en volumen de la facturación en dólares. El escenario de devaluación y deudas dolarizadas de algunos multimedios los llevó a una necesidad de la intervención activa del Estado.

El Grupo Clarín mantenía la posición dominante en el sector, pero estaba seriamente comprometido por deudas contraídas en dólares. Este grupo fue claramente beneficiado por la ya mencionada modificación de la Ley de Quiebras (Ley 24522/1995) que se realizó mediante la sanción de la ley 25.750 en el año 2003,

llamada Ley de Bienes Culturales, o *Ley Clarín* por el matutino *Ámbito Financiero*. Como sostienen Bulla y Postolski, la “llamada ley de bienes culturales no es más que una modificación a la ley de quiebras para evitar el peligro de la aplicación del *cram dawn* y la adquisición por parte de sus acreedores extranjeros” (Bulla y Postolski; 2004).

Si bien la ley fue sancionada durante la presidencia de Néstor Kirchner, a un mes de su asunción, todas las negociaciones previas se llevaron a cabo durante el período presidido por Eduardo Duhalde.

Esta norma impidió que los acreedores extranjeros puedan hacerse cargo de las empresas que incumplan con sus obligaciones financieras mediante el sistema de *Cram Dawn*. Así, la reforma sobre esta ley se implementó para no desproteger las acciones del principal multimédios del país. Se estableció, en el artículo 2, que ninguna empresa nacional productora de “bienes culturales” podría tener una participación accionaria extranjera que supere el 30%, por lo que el Grupo Clarín y el diario La Nación, entre otros, salvaguardaron los activos de sus empresas, ante el alto nivel de endeudamiento en el extranjero y el riesgo de perder sus activos en manos de sus acreedores internacionales si se aplicaba la Ley de Quiebras a los medios de comunicación.

La presidencia de Néstor Kirchner (2003 - 2007) estuvo signada por la ruptura con el discurso de la derecha tradicional. En este sentido, su gestión se centró en la defensa de los derechos humanos, criticando duramente la última dictadura militar (1976 - 1983), y se posicionó de manera contraria a las políticas neoliberales que caracterizaron la década de gobierno menemista (1989 - 1999).

A pesar de su oposición a las políticas neoliberales, caracterizadas en nuestro país por resonantes casos de corrupción y privatizaciones fraudulentas que derivaron en sospechosos enriquecimientos de funcionarios públicos, la gestión de Néstor Kirchner continuó alianzas político-económicas con grandes grupos empresarios, consolidando así la estructura heredada, sin dar lugar a una democratización de la sociedad en todos sus aspectos, incluido el campo comunicacional.

Al momento de asumir la presidencia en el año 2003, Néstor Kirchner recibió un sistema de medios de comunicación totalmente concentrado, con alta participación de capitales extranjeros, cuya titularidad de licencias estaba, en más de un caso, sospechada de incompatible con el marco legal vigente, considerado en sí mismo como poco democrático, al no propiciar un igualitario acceso a la propiedad de los medios, favoreciendo así la concentración económica y discursiva. Este marco legal originado en la dictadura, y profundizado en sus aspectos más autoritarios y centralistas durante la década del '90, es el que genera una exclusión de amplios sectores de la sociedad en la gestión de medios, con la consecuente concentración de recursos, así como también de voces y opiniones. De esta manera, gran parte de la sociedad civil permaneció relegada a un consumo mercantil de la información, alejando la ilusión de un sistema de medios basado en la pluralidad de voces, que favorezca la democratización de las comunicaciones.

Los medios públicos

En el período analizado, el Sistema Nacional de Medios Públicos (SNMP) estaba compuesto por un canal de televisión (LS 82 TV Canal 7), y una radio (LRA 1 Radio Nacional AM 870, con 40 radios repetidoras).

A pesar de que este sistema público de medios debería tener alcance nacional, Canal 7 cubre el 35 % de la extensión geográfica de nuestro país. Esto implica una llegada al 50 % de la población, con lo cual no se garantiza la total cobertura territorial ni los niveles exigibles de acceso y participación.

Para revertir esta situación, durante la gestión de Kirchner el Ejecutivo sancionó una serie de decretos determinando que las ciudades de Santa Cruz, Santa Rosa, San Luis, La Rioja, Córdoba, Río Cuarto, Neuquén, Mendoza, San Rafael, Salta, San Salvador de Jujuy, Comodoro Rivadavia, Bahía Blanca, Junín, San Juan, Bariloche, San Miguel de Tucumán, Mar del Plata y Santiago del Estero tienen derecho a instalar repetidoras propias.

Esta política de maximización de cobertura del canal público debe destacarse como una de las medidas más progresistas del gobierno en la materia, a pesar de lo cual, los medios públicos siguieron estando demasiado vinculados a los intereses del Poder Ejecutivo Nacional.

Más continuidades que rupturas

Si bien el gobierno se diferenció en numerosos aspectos de las políticas de las gestiones que lo antecedieron, en lo referente a las políticas comunicacionales predominó una continuidad y consolidación del modelo de concentración. Como

explican Mastrini y Marino (2008), retomando algunas de las decisiones en la materia podemos observar que hubo acuerdos con las grandes corporaciones de medios que alejaron la posibilidad de un desarrollo comunicacional democrático y participativo.

Un ejemplo es el del Comité Federal de Radiodifusión (COMFER), que permanece intervenido desde el regreso del sistema democrático, ya que nunca se modificó la ley que lo regula, y que define que su directorio debe estar integrado por miembros de las Fuerzas Armadas. Esta intervención permite que el COMFER esté bajo la órbita del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), controlando así el gobierno un sector clave en su relación con los medios de comunicación.

Por otro lado, en junio de 2003 el Congreso sancionó la ley 25750 de “Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales”, modificatoria de la Ley de Quiebras (ley 24522/95). A partir de esta modificación, el Congreso alejó la posibilidad de extranjerización que los medios podrían haber sufrido a partir del mecanismo del “cram-dawn”- que suponía la posibilidad de capitalizar acciones de la empresa deudora-, ya que esta ley permite la posesión de las industrias culturales (entre ellas: los medios de comunicación) por manos extranjeras sólo hasta en un 30 %. Así, su sanción llevó estabilidad financiera a grandes medios -principalmente *Clarín*-, y evitó que perdieran control de sus empresas por el fuerte endeudamiento que tenían.

En el mismo sentido, a finales de 2004, el gobierno de Néstor Kirchner tomó otra decisión clave en el campo de la radiodifusión: las licencias de Canal 11 y Canal 13

fueron renovadas; y luego, en el año 2005, se les dio 10 años más de licencia a través de un decreto de necesidad y urgencia: el número 527/05.

De este modo, dos actores con gran peso dentro del mercado de medios, como lo son *Telefónica* y el *Grupo Clarín*, fueron beneficiados con la prórroga de explotación de las licencias de los dos canales de televisión abierta con mayor rating de Argentina.

Una vez más, el gobierno cedió a las presiones de las corporaciones de medios, obteniendo a cambio el realineamiento editorial de algunos canales de televisión o grandes medios gráficos.

A pesar de la “gobernabilidad” lograda a partir de estas negociaciones con grupos empresarios, el precio pagado fue alto para la ciudadanía, alejada cada vez más, ya no del control de los medios públicos de comunicación, sino de cualquier atisbo de participación en ellos.

Lo que, de modo contrario, evaluamos como decisiones *positivas* en el campo de la comunicación, no pueden, sin embargo, encuadrarse bajo la coherencia de una “política pública de comunicación”, ya que se trata, en su mayoría, de decisiones tomadas bajo el ámbito de otros poderes, como el Legislativo o el Judicial.

Es el caso de la modificación parcial del artículo de la ley de radiodifusión que excluía del sistema a las organizaciones sin fines de lucro: en el año 2003, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el primer párrafo del artículo 45 de la Ley de Radiodifusión, que inhibía de la titularidad de licencias a las asociaciones civiles, excluyendo a las personas jurídicas no comerciales de la participación pública en la comunicación.

Esta sanción de la Corte fue para el caso puntual de una asociación mutual de la provincia de Córdoba. Dos años después, en agosto de 2005, alcanzó carácter general, luego de que el Congreso aprobara la Ley 26.053, modificatoria del artículo 45, declarado inconstitucional por la Corte.

De este modo, las organizaciones sin fines de lucro fueron autorizadas a prestar servicios de televisión por cable y operar frecuencias de radio y televisión en sus localidades de origen. Sin embargo, se dejó afuera a las cooperativas que brindan servicios públicos con la excusa de evitar prácticas monopólicas, cuando en realidad, estas cooperativas de servicios públicos son las únicas, debido a su capacidad económica, en condiciones de competir con los actuales prestadores del servicio; grupos que operan, cabe aclarar, en un mercado con características monopólicas, donde un solo grupo empresario domina el 70% del mercado de televisión por cable del país.

En pocas palabras, si tenemos en cuenta la Ley 25.750 del año 2003 que benefició principalmente a *Clarín*, así como también el Decreto 527 del año 2005 que prorrogó las licencias de los canales 11 y 13, beneficiando a Telefónica y al Grupo Clarín, respectivamente, o la exclusión de las cooperativas de servicios públicos para prestar servicios de radiodifusión, también en el año 2005, vemos que hay un patrón que se repite, reforzando en todos los casos la misma tendencia: la defensa de la concentración en la posesión de medios de comunicación.

Esto, claro está, atenta contra la democratización de las comunicaciones, ya que limita la participación de amplios sectores de la sociedad en el sistema de medios de comunicación y aleja, durante la presidencia de Néstor Kirchner, las ilusiones de una nueva ley de servicios de radiodifusión que reemplace a la sancionada por la última dictadura militar.

Así, a pesar de algunos cruces entre el Poder Ejecutivo Nacional y determinados empresarios de medios, no puede negarse que entre los años 2003 y 2007 la posición de las grandes corporaciones de medios se vio favorecida -por acción u omisión- por las políticas de comunicación de la gestión de Néstor Kirchner.

1.8 - Los multimedios en Argentina

Para referirse al “mapa de medios” de la Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner, es necesario realizar un breve rastreo en la conformación histórica de los multimedios en nuestro país. A tal fin, debemos remontar nuestro análisis a la década del noventa, período en el que nacen los actuales grupos de medios.

Las privatizaciones de las empresas públicas, incluidos los canales de televisión, y la modificación de la Ley de Radiodifusión 22.285, que permitió a los medios gráficos ser titulares de las licencias de los canales de televisión, fueron los hechos que marcaron la génesis de los multimedios en la Argentina.

Además, durante la primera presidencia de Carlos Ménem se permitió la entrada de capitales extranjeros en la composición accionaria de estas empresas, a partir de los Tratados Internacionales de Reciprocidad de Inversiones. En este contexto de desregulación, se formaron varios grupos de multimedios, entre ellos, uno que será el líder en el sector hasta la actualidad: el Grupo Clarín.

La conformación de este grupo surgió a partir de la adquisición de los propietarios del diario Clarín del Canal 13. Lo que luego se conoció como Grupo Clarín estaba integrado por estos dos medios “madre”, a estos se les sumaba Radio Mitre; FM 100; la papelera Papel Prensa y CIMECO, que controla varios medios gráficos del

interior (ambas en sociedad con La Nación); las revistas Elle, Genios y la distribuidora de cable Multicanal.

Otro grupo de medios que competía con Clarín, era el CEI - Telefónica de España, conformada por capitales extranjeros y que entre sus principales medios reunía a Editorial Atlántida (revistas Gente, Billiken, Chacra, entre otras); canal de TV Telefé; Canal de TV 9 (en sociedad con Prime, grupo australiano de comunicación); radio AM Continental; radio FM Hit y varios canales del interior del país.

Otro grupo fue el liderado por el empresario Eduardo Eurnekian, dueño del servicio de cable Cablevisión, y que tenía en sus manos el canal América TV, y las radios porteñas América, del Plata (AM), Metro y Aspen (FM). Formó así la Corporación Multimedios América.

Otro grupo que se conformó durante este período, aunque con menor peso relativo, fue el Grupo Vila, que desde Mendoza y con capitales muchas veces cuestionados por su origen fue comprando distintos medios del interior, cómo el diario La Capital de Rosario, los canales de televisión 8 de San Juan, 6 de San Rafael, 10 de Junín y las radios LT15 de Concordia, LT 39 de Victoria, LT 41 de Gualaguaychú y LT 8 y FM 99.5 de Rosario.

La conformación de estos grupos y sus alianzas, compra y venta de medios fue constante desde esos años hasta la actualidad, por lo tanto se debe entender la cuestión como un proceso dinámico, que fue variando a lo largo de los años, y que una vez finalizada la convertibilidad, la crisis del 2001 y la devaluación de Eduardo Duhalde, adquirió una organización totalmente distinta, salvo en el caso del Grupo Clarín que fue el único que mantuvo, a grandes rasgos, su composición accionaria y sus principales medios de comunicación.

¿Cómo era el panorama en el 2003?

Néstor Kirchner asume en 2003 como presidente de la Argentina con el Grupo Clarín como el principal multimedio, que había solucionado sus problemas financieros, fruto de las negociaciones de su CEO, Héctor Magnetto Este grupo, presidido por la esposa del creador Ernestina Herrera de Noble, estaba compuesto por las siguientes empresas:

Grupo Clarín

Medio	Rubro	% de las acciones
Canal 13	TV Abierta	99,2 %
AGEA (Diario Clarín - Olé - revista Genios)	Gráfico	100 %
Radio Mitre - FM 100	Radio	100%
Dyn	Agencia de Noticias	25,6 %
Cimeco (La Voz del Interior - Los Andes Mendoza)	Gráfico	33,4 %
Papel Prensa	Papelera	36,9 %
Multicanal	Distribución de TV cable	100 %
Todo Noticias (TN)	TV Cable	99,2 %
Volver – Magazine	TV Cable	99,2 %
Canal 7 (B.Blanca)	TV Abierta	99,2 %
Canal 12 (Córdoba)	TV Abierta	85,2 %
Pol-ka	Productora contenidos	30 %
Patagonik Film Group	Cine	30 %

Clarín.com - ubbi.com	Internet	100 %
PRIMA (Fullzero, Ciudad Internet, Datamarkets)	Internet	82 %
Revista Elle	Gráfico	100 %
TRISA (TyC Sports)	TV Cable	50 %
Diario La Razón	Gráfico	75 %
Torneos y Competencias	Televisación de Eventos deportivos	20 %
Direct TV Argentina	Distribución TV Satelital	20%

Elaboración propia en base a datos de CEOM (Facultad de Periodismo y Com. Social de la Univ. Nacional de La Plata) y del blog Medios de Comunicación de acá (www.mediosycomunicaciondeaca.wordpress.com)

Además, la Fundación Noble organizó la exposición agropecuaria Feriagro, la empresa Inversora de Eventos SA, Imprimpost SA, Gc Gestión Compartida SA, entre otras.

Otro grupo importante durante los años 2003 y 2007 fue el liderado por la empresa española Telefónica de España, ex socia del CEI en la década del 90, que a través de su empresa Admira (luego llamada Telefónica Media) tiene presencia en 16 países de Latinoamérica. Argentina pasó de ser uno de los principales países en nivel de facturación publicitaria en dólares a apenas igualar los niveles de Ecuador, por lo que durante estos años se rumoreó en varias ocasiones con la venta de los principales medios de esta empresa en la Argentina: Telefé y Radio Continental. Jorge Pérez Bello era el ejecutivo argentino de la compañía.

Grupo Telefónica (Admira)

Medio	Rubro	% de las acciones
Canal 11 Telefé	TV Abierta	100%
Telefé Internacional		100%
Canales del interior (11 de Salta, 7 de Neuquén, 8 de Córdoba, 13 de Santa Fe, 5 de Rosario, 9 de Bahía Blanca, 8 de Mar del Plata y 8 de Tucumán)	TV Abierta	100%
Radio Continental - FM Hit	Radio	100% *1
Editorial Garcíá Ferré	Gráfico	50%
Torneos y Competencias		20%
Revista El Gráfico	Gráfico	50% *2
Editorial Atlántida (Revista Gente, Para Ti, Billiken, La Chacra y Campo Argentino)	Gráfico	20% *3
Patagonik Film Group	Cine	30%
P&P Endemol	Contenidos para TV	50%
Portal Terra	Internet	
Advance	Internet	
Sprayette	Ventas por TV	72%

Elaboración propia en base a datos de CEOM (Facultad de Periodismo y Com. Social de la Univ. Nacional de La Plata) y del blog Medios de Comunicación de acá (www.mediosycomunicaciondeaca.wordpress.com)

*1 Vendida en 2005 al grupo PRISA de España que edita el diario El País y la Edit. Santillana. Posee medios en todo Latinoamérica. Alcanza los 28 millones de oyentes en hispanoamérica.

*2 Vendió su participación accionaria a Ávila.

*3 Luego vendió su participación accionaria.

Telefónica de España fue desprendiéndose de a poco de medios en nuestro país e intensificó su actividad en el rubro de la telefonía.

Otro de los actores centrales en los medios de Argentina fue el Grupo Multimedios América, formado a partir de la fusión del empresario Carlos Ávila, quien le compró las acciones a Eurnekian, con el Grupo de los mendocinos Vila-Manzano (propietarios del Grupo Uno de Mendoza). Esta fusión, realizada en el 2002, hizo crecer la importancia de este multimedio, que debió afrontar un alto endeudamiento del canal de televisión América, pero ayudado por el apoyo del gobierno con publicidad oficial, como veremos en el desarrollo de este trabajo, logró sanear sus finanzas.

Grupo Uno - Multimedios América (Asocia las empresas de Ávila y de Grupo Uno - Vila/Manzano)

Medio	Rubro	% de las acciones
América TV	TV Abierta	83%
CVN - América 24	TV Cable	83%
Diario Ámbito Financiero	Gráfico	20%
Canales del interior (7 de Mendoza, 8 de San Juan, 6 de San Rafael, 10 de Junín)	TV Abierta	100%
UOL – Sinectis	Internet	50%
AM La Red - FM Millenium	Radio	

Revista el Gráfico	Gráfico	80%
Torneos y Competencias	Televisación de Eventos deportivos	6%
Diario UNO - Revista Nueva	Gráfico	100%
Diario El Ciudadano (Mendoza y Rosario)	Gráfico	100%
Multimedios La Capital *1	Gráfico y Radios	100%
Supercanal (Mendoza)	Varios	100%

Elaboración propia en base a datos de CEOM (Facultad de Periodismo y Com. Social de la Univ. Nacional de La Plata) y del blog Medios de Comunicación de acá (www.mediosycomunicaciondeaca.wordpress.com)

*1 El mismo está integrado por los diarios: La Capital y Diario Uno de Entre Ríos, Diario Uno Santa Fe; las radios de AM:LT8, LT15 radio Concordia, LT39 radio Victoria y LT41 radio Gualeguaychú; radios de FM: Cadena 100 y Estación del Siglo 99.5 Rosario.

Cabe destacar que los últimos tres medios serían total propiedad del Grupo Uno de Mendoza, sin participación accionaria de Carlos Avila.

Otro de los actores que debemos tener en cuenta en el presente análisis es el multimedio formado por Daniel Hadad, que llamaremos Grupo Radio 10/Infobae, por ser dos de los principales medios de este polémico empresario mediático que en 2003 apoyó explícitamente la candidatura presidencial de Carlos Menem, pero que luego supo acercarse al kirchnerismo.

Grupo Radio 10/Infobae

Medio	Rubro	% de las acciones
Radio 10 - FM Mega	Radio	100%
Infobae.com	Internet	100%
Canal 9	TV Abierta	50%
Canales del interior del país	TV Abierta	50%
Diario BAE	Gráfico	50%
Revista El Federal	Gráfico	100%
Revista Tendencia	Gráfico	100%
Infocampo	Contenidos TV	100%
C5N*1	TV Cable	100%
FM Amadeus - Pop - Vale	Radio	100%

Elaboración propia en base a datos de CEOM (Facultad de Periodismo y Com. Social de la Univ. Nacional de La Plata) y del blog Medios de Comunicación de acá (www.mediosycomunicaciondeaca.wordpress.com)

*1 Creado en Agosto de 2007

Además de estos grandes grupos, hay medios o grupo de medios que no quizás no están organizados como estos grandes multimedios, pero que tienen cierta importancia en el mapa mediático de la Argentina.

Entre los medios gráficos podemos nombrar al Grupo La Nación que posee el Diario La Nación, los sitios lanacion.com, deremate.com, el 47% de la papelería Papel Prensa, el 33% de CIMECO (La Voz del Interior y Los Andes de Mendoza), asociado al Grupo Clarín y edita las revistas Lugares, Living, Jardín, brando, Rolling Stone Argentina.

En prensa gráfica debemos nombrar a Publiexpress, que edita las revistas Pronto, Saber Vivir, Vivir Mejor y a la Editorial Perfil, de Jorge Fontevecchia, que agrupa al periódico Perfil, el sitio Perfil.com y la revista Noticias como sus principales medios. Además edita las revistas Caras, Semanario, Hombre, Fortuna, Luz, Weekend, Parabrisas, SuperCampo y tiene acciones de la empresa UOL-Sinectis. Este grupo inició acciones legales contra el gobierno por discriminación en la distribución de la pauta oficial.

También podemos nombrar a Héctor García, dueño del diario Crónica y de la señal de cable Crónica TV o a la familia Kraiselburd, propietarios del Diario Popular, El Día (La Plata), dos FM en La Plata y la agencia NA.

Por último, debemos citar el caso del matutino Página 12, propiedad del ex miembro del ERP y del Movimiento Judío por los Derechos Humanos, Sergio Sokolowicz, que según afirmó el periodista Jorge Lanata, fundador y director periodístico del diario hasta el año 1995, recibió capitales del Grupo Clarín a fines de los noventa. Unos años más tarde se asoció brevemente con Daniel Hadad en Azul TV (Canal 9). Además, la línea editorial histórica de Página 12, crítica al neoliberalismo y en pos de la defensa de los derechos humanos, es cercana al discurso del gobierno de Néstor Kirchner.

El ex banquero Sergio Szpolski, muy relacionado a Sokolowicz y nexos con Daniel Hadad, es propietario del diario universitario La U, de la revista 23, Miradas al Sur, y 7 días, la edición argentina de Newsweek, todas cercanas a Néstor Kirchner. Fue propietario del diario BAE (Buenos Aires Económico) en sociedad con Hadad.

Luego adquirió la agencia INFOSIC y en 2007 lanzó el diario gratuito El Argentino y más adelante desembarcó con algunos programas en Radio Del Plata a través de la empresa Electroingeniería SA

En radio, la nombrada Radio Del Plata pasó en 2003 del grupo mexicano CIE a Ideas del Sur, de Marcelo Tinelli. El grupo CIE, propiedad del empresario Remigio González González, se quedó con las FM Rock and Pop, Metro, Aspen, Blue, AM América y Radio Splendid, que manejó durante toda la gestión de Kirchner a pesar de algunas intimaciones del COMFER por no cumplir con la Ley de Radiodifusión. Este grupo posee una gran cantidad de medios y empresas en México, Centroamérica y desembarcó luego en Latinoamérica.

En cuanto a operadoras de cable, además de Multicanal y Cablevisión, Alberto Pierri es el propietario de Telecentro (gran cantidad de abonados en La Matanza y sur de Cap.Fed.), del Canal 26 y de la radio Cadena 101. Las señales están centralizadas en el Grupo Liberty (posee Pramer TV: elgourmet TV, Films&Arts, Plus Satelital, Canal á, Hallmark, SoloTango, etc.), el grupo Hicks, Muse, Tate & Furst Incorporated, que junto al grupo Claxson del venezolano Cisneros tienen las señales de Fox Sports, Playboy TV, Venus.

II - Desarrollo

2.1 – Inversión en publicidad oficial año por año

Con el fin de analizar la inversión del gobierno nacional en publicidad durante el período 2003 - 2007, nos centraremos en lo asignado a radio, televisión y prensa gráfica por ser los soportes en los que la inversión publicitaria representa mayor volumen. A su vez, son los medios a través de los cuales se informa la mayor parte de la población.

Considerando que en el ejercicio de “informarse” las personas consumen y elaboran determinadas formas de ver el mundo y significar la realidad, reconocemos la importancia de la posible influencia de la inversión pública publicitaria en la generación y circulación social de sentido. Debido a esto, es posible detectar relaciones directas entre la asignación o negación de pauta publicitaria y los contenidos desarrollados por un medio. Es decir: en estos soportes, la asignación de recursos puede ser un arma más en el campo de la lucha política. De allí el interés que suscita el tema en la mayor parte de los actores involucrados (Estado, periodistas, medios, etc.). Si bien no es la finalidad de este trabajo analizar la influencia de la pauta oficial en el discurso de los medios, lo mencionamos por considerar la distribución de estos recursos como uno más de los frentes de lucha de la vida política del país, en el sentido de que la cercanía o distancia ideológica o las opiniones vertidas en la línea editorial de un determinado medio, puede pasar a ser un criterio implícito de distribución de publicidad.

Podemos observar que las inversiones en cine, vía pública e Internet, por el contrario, son menores en volumen y no permiten establecer relación directa entre las asignaciones presupuestarias y las condiciones de producción del discurso de los medios

pertenecientes a estos soportes, ya que, puntualmente cine y vía pública, no son medios formadores de opinión pública. Internet es un medio que reproduce en su mayoría el orden de los medios gráficos, ya que los sitios de noticias más visitados son las versiones digitales de los medios dominantes del mercado de la prensa escrita, Aquí no se desata un juego político tan importante como el que se puede observar entre el gobierno y los medios formadores de opinión pública (diarios, radios y televisión).

Por otro lado, el conocimiento que se tiene sobre el consumo de la radio, la televisión y la prensa gráfica, permite analizar su nivel de circulación, tanto cuantitativa como cualitativamente, (a través de índices de venta, para los diarios, y el “rating” para la radio y televisión), pudiendo proyectar así posibles variables de recepción de los mensajes emitidos: cantidad de personas receptoras, localización geográfica, nivel socio-económico, género, rango etario, etc.

En este sentido, la posibilidad que brinda el monitoreo de consumo de medios para seleccionar soportes según el público al que se quiera llegar, le brinda a la distribución y asignación de publicidad oficial algunas herramientas para la selección y aplicación de criterios precisos, surgidos del análisis del campo de la comunicación y las políticas públicas, y no a partir de manejos discrecionales, cualquiera sea su finalidad.

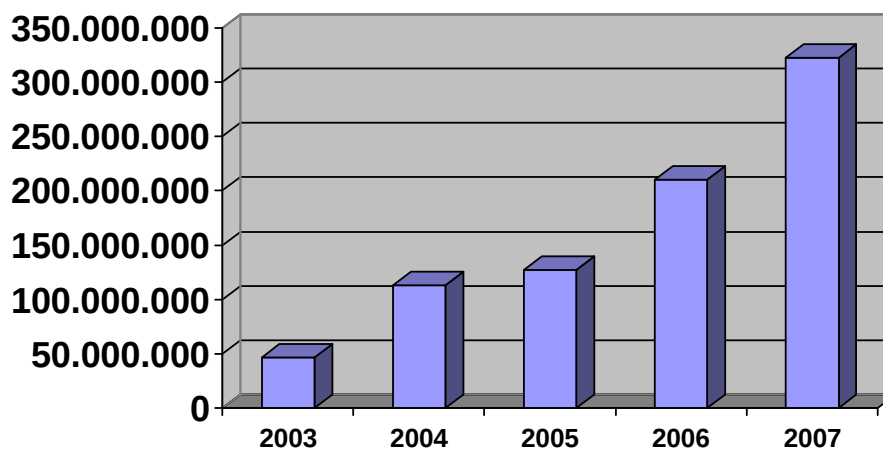
A continuación, el total invertido año a año durante el período analizado en publicidad, sin diferenciación de soporte, y lo que esta inversión representa para el total del presupuesto nacional.

Cuadro N° 1

Año	Inversión realizada	Presupuesto Total	% sobre el total
2003	\$ 46.267.906	\$ 66.173.000.000	0,07 %
2004	\$ 113.010.456	\$ 67.729.000.000	0,17%
2005	\$ 127.462.075	\$ 77.630.000.000	0,16 %
2006	\$ 209.950.333	\$ 115.296.000.000	0,18%
2007	\$ 322.392.600,63	\$ 133.181.900.000	0,24%

Fuente: Secretaría de Medios y Ministerio de Economía de la Nación.

■ Inversión Publicidad Oficial (2003/2007)



Cabe aclarar que durante la presidencia de Carlos Menem se decretó que algunos organismos del Estado tuvieran independencia para armar su pauta publicitaria. Esto quiere decir que no debían hacerlo a través de Télam, que es el encargado de implementar la publicidad del gobierno. Estos organismos son: Secretaría de Turismo de la Nación, Lotería Nacional, Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), y el Banco Nación. La información sobre inversiones publicitarias de estos organismos la brinda el Poder Ejecutivo, en planillas separadas al resto, llamadas “organismos descentralizados”, lo que dificulta aún más la comprensión de los montos totales

invertidos en publicidad. El resto de la inversión se distribuye en planillas clasificadas como “organismos centralizados”.

Como se observa en el cuadro N° 1, la inversión del Estado en publicidad fue creciendo año a año en la gestión presidencial de Néstor Kirchner. De los 43 millones invertidos en el primer año, se llegó a la cifra de 322 millones en el 2007; un dato que refleja la importancia de analizar esta variable dentro de la política de comunicación de un gobierno. Pero la inversión en publicidad oficial no sólo creció en valores absolutos, sino que también creció en proporción con el total del presupuesto nacional: de significar el 0,07% sobre el total de gastos del Estado, la publicidad pasó a representar el 0,16% en el 2005 y en el último año analizado alcanzó el 0,24% sobre el total del Presupuesto Nacional. En el 2007 se invirtió un 597 por ciento más en concepto de publicidad oficial que en el 2003. En todos los casos, los presupuestos originales fueron largamente superados por la ejecución final y mientras que en el período 2003 al 2007, el presupuesto del Estado se duplicó, lo invertido en concepto de publicidad oficial creció exponencialmente. Esto hizo que la inversión en publicidad oficial tenga más relevancia dentro de los recursos que maneja el Estado.

En este sentido, Eleonora Rabinovich, de la ADC, sostiene que, “nos encontramos con exponenciales aumentos de pauta, lo que no debería ser un problema en sí mismo ya que, como dijimos antes, la pauta debería tener una función muy importante de acompañar a la gestión comunicando acciones vitales para esa gestión. Sin embargo, estos aumentos exponenciales sumados a la falta de controles y a una gran discrecionalidad en el reparto nos preocupan”⁸.

Cabe destacar que este proceso de aumento de fondos destinados a la publicidad oficial continuó en el período posterior encabezado por Cristina Fernández de Kirchner.

⁸ RABINOVICH, Eleonora, presidente Asociación por los Derechos Civiles (ADC). Ponencia en la reunión de las comisiones de Comunicaciones e Informática y Libertad de Expresión en el Edificio Anexo de la Cámara de Diputados de la Nación, julio - agosto de 2010.

De los 320 millones que se destinaron en 2007, se llegaban casi a 1.000 en el 2010. Así lo afirma la diputada nacional por la UCR, Silvana Giudici: “estimábamos que el gasto de finales del 2009 y lo que transcurre del primer trimestre del 2010 llegaba a cifras que superaban los mil millones, sin contar la transferencia de recursos del programa Fútbol para Todos, y el contrato con la AFA”⁹.

En relación a este crecimiento, y minimizando la importancia de este aumento en los fondos, Néstor Busso, presidente de FARCO, sostiene que “he leído en los fundamentos de algunos proyectos cifras relativas al aumento de publicidad oficial. Es interesante compararlas con el aumento del total de la inversión publicitaria nacional. En 2002 fue de 2 mil millones -según esa misma fuente-, mientras que en 2009 fue de 9.064 millones”¹⁰.

Cuadro N° 2 – Distribución por tipo de medio

Rubro	2004	2005	2006	2007	Total
Gráfica	\$ 38.919.105	\$ 49.557.175	\$ 75.814.666	\$ 116.519.739	\$ 280.810.685
TV	\$ 29.081.585	\$ 25.613.922	\$ 54.022.188	\$ 60.931.443	\$ 169.649.138
Radio	\$ 20.259.016	\$ 25.053.671	\$ 35.355.468	\$ 56.146.503	\$ 136.814.658
TV Cable	\$ 14.168.497	\$ 15.886.093	\$ 23.134.921	\$ 42.562.406	\$ 95.751.917
Vía Pública	\$ 7.284.214	\$ 8.319.077	\$ 18.519.419	\$ 42.171.429	\$ 76.294.139
Cine	\$ 2.679.750	\$ 2.067.400	\$ 1.937.840	\$ 2.446.111	\$ 9.131.101
Web	\$ 618.289	\$ 964.737	\$ 1.165.831	\$ 1.614.969	\$ 4.363.826
Total	\$ 113.010.456	\$ 127.462.075	\$ 209.950.333	\$ 322.392.600	\$ 772.815.464

Elaboración propia en base a datos de Secretaría de Medios

⁹ GIUDICI, Silvana, diputada nacional (mc). Ponencia en la reunión de las comisiones de Comunicaciones e Informática y Libertad de Expresión en el Edificio Anexo de la Cámara de Diputados de la Nación, julio - agosto de 2010.

¹⁰ BUSSO, Néstor, presidente de FARCO. Ponencia en la reunión de las comisiones de Comunicaciones e Informática y Libertad de Expresión en el Edificio Anexo de la Cámara de Diputados de la Nación, julio - agosto de 2010.

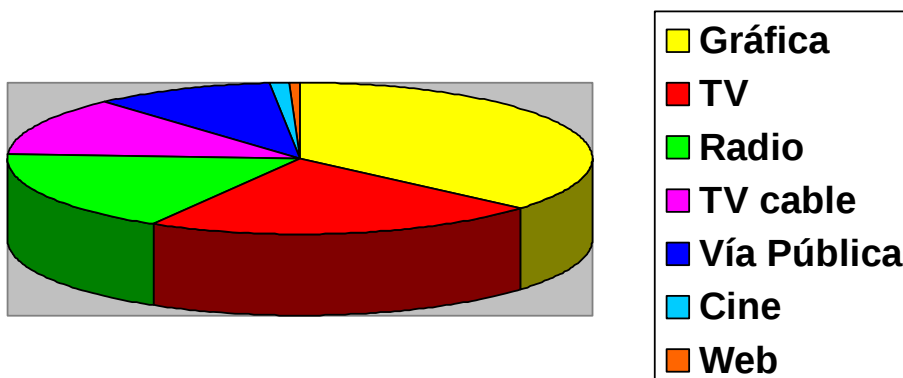
Si se analiza la inversión de publicidad oficial por tipo de medio, vemos que hay cierta homogeneidad en la distribución a lo largo del período analizado: el gobierno destina la mayor parte de la pauta publicitaria a la prensa gráfica, seguida por la televisión, que en el cuadro N° 2 está dividida en los ítems “TV” y “TV Cable”. En tercer lugar en importancia, se ubica la radio.

Cuadro N° 3 – Distribución por tipo de medio – Porcentaje sobre total de pauta

Rubro	2004	2005	2006	2007	Total
Gráfica	34%	39%	36%	36%	36,30%
TV	26%	20%	26%	19%	22%
Radio	18%	20%	17%	17%	17,70%
TV Cable	13%	12%	11%	13%	12,40%
Vía Pública	6%	7%	9%	13%	9,90%
Cine	2,4%	1,6%	0,9%	0,7%	1,2%
Web	0,5%	0,7%	0,5%	0,5%	0,55%

Elaboración propia en base a datos de Secretaría de Medios

Distribución por tipo de medio años 2003/2007



La prensa gráfica, que aglutina los diarios y las revistas de todo el país, concentra más del 36% de la pauta del gobierno nacional. La televisión, en cambio, y a pesar de ser el medio de mayor penetración en todo el país, no llega al 35% de la pauta. Luego siguen la radio y la vía pública.

Si se analiza la inversión año por año, observamos que la radio perdió un poco de terreno en este ámbito y que la publicidad estatal en vía pública creció progresivamente de un 6% en el 2004 a un 13% en el 2007. El gobierno duplicó la inversión en este rubro, que si bien es de gran llegada, sólo está presente en las ciudades grandes de nuestro país.

El cine también perdió un poco de importancia como medio de inversión de publicidad oficial, e Internet mantuvo su porcentaje de la inversión total, pese al gran crecimiento de este medio en el período analizado.

Estos datos analizados reflejan la estrategia del gobierno en la elección de un determinado tipo de medio para comunicar sus políticas, acciones de gobierno o

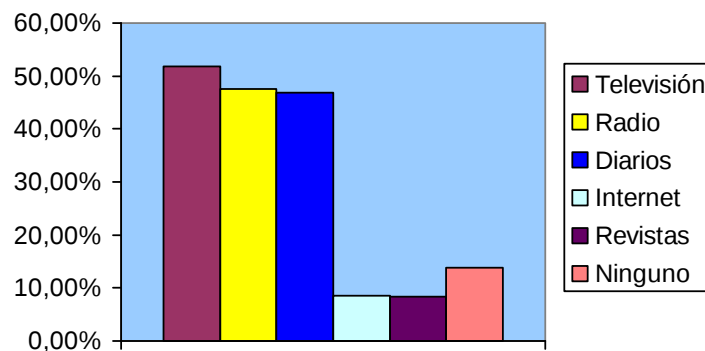
difundir campañas de concientización que alcancen a la mayoría de la población del país. Por esto, creemos apropiado realizar un cruzamiento de datos entre los cuadros que analizamos anteriormente y datos obtenidos del Sistema Nacional de Consumos Culturales, que depende de la Secretaría de Medios.

Cuadro N° 4 - Exposición a medios para informarse en Argentina

Televisión	51,8%
Radio	47,6%
Diarios	46,8%
Internet	8,5%
Revistas	8,3%
Ninguno	13,8%

Fuente: Sistema Nacional de Consumos Culturales 2006

Exposición a medios para informarse



Los datos que presenta el cuadro N° 4 pueden ser un aporte muy importante para establecer criterios que no se basen sólo en las mediciones de “rating” o de circulación

de empresas privadas. Además, consideramos valioso este tipo de estudio ya que analiza el consumo de medios en todo el territorio nacional, con una muestra representativa de su población, a diferencia de las mediciones de algunas consultoras privadas, que sólo relevan la Ciudad de Buenos Aires, el Conurbano y algunas ciudades del interior.

Por eso, creemos que el informe del Sistema Nacional de Consumos Culturales, incluye análisis que pueden ser de utilidad a fin de determinar criterios más eficientes de distribución de la publicidad oficial. Por ejemplo, cuando se analiza por grupos etarios, se ve que los más jóvenes tienen un porcentaje más elevado que la media en las opciones “Internet” o “ninguno”, y los adultos y adultos mayores representan mayoría en los ítems “radio” y “televisión”. O cuando se analiza por tamaño de las ciudades, se observa una mayor preponderancia de la radio en las localidades pequeñas y de los diarios en las grandes ciudades y la región del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

También deben tenerse en cuenta las características de cada medio. En radio, por ejemplo, es fuerte la presencia en horas de la mañana; y las FM, por su parte, crecieron como medio de información.

Si observamos más detenidamente, hay ciertos datos que resultan, a priori, llamativos. En este sentido, si bien el informe afirma que más de la mitad de los argentinos se informan mediante la televisión, vemos que la inversión del gobierno en este medio representa menos del 35%. A esto debemos añadir que se está midiendo por volúmenes de dinero invertido, y si partimos de la base de que la televisión es el medio más caro para pautar, inferimos que la cantidad de avisos que representa el dinero invertido es menor que en otros medios. Observamos, por lo tanto, que la televisión, el medio que más se consume en el país, no es el medio que más avisos estatales tiene.

Otro dato llamativo que surge del informe de la Secretaría de Medios afirma que “el diario ha dejado de ocupar el centro de la escena y los medios electrónicos comienzan a adueñarse de la atención de los ciudadanos a la hora de informarse”¹¹. Si bien esto es un proceso lento de crecimiento de los medios electrónicos, la política de distribución de publicidad oficial del gobierno de Kirchner no tuvo en cuenta este dato, ya que la mayor cantidad de dinero se destinó a los medios gráficos. Esto responde, probablemente, al fuerte poder que aún conserva la prensa gráfica en la formación de agenda y de opinión pública.

El informe del SNCC establece que los diarios son consumidos por sectores sociales medios y altos, mayores de 35 años y del sexo masculino. Las mujeres y los adolescentes tienen un bajo índice de lectura de periódicos, por lo que se puede inferir que: si el gobierno tiene que hacer una campaña de salud o de prevención dirigida a adolescentes, o específicamente a mujeres, no debería elegir a un diario como principal canal de comunicación.

Creemos que este tipo de datos con los que cuenta la Secretaría de Medios constituyen una herramienta valiosa al momento de establecer criterios claros, justos y eficientes en la distribución de la publicidad oficial, que podría ser tenida en cuenta en la asignación de publicidad oficial.

A continuación, el análisis de la inversión publicitaria del gobierno por tipo de medio.

¹¹ SECRETARÍA DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN, “Sistema Nacional de Consumos Culturales”, Marzo, 2006

2.1.1 - Radio

Cuadro N° 5 - Distribución de la publicidad oficial en radio

MEDIO	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Nacional	\$ 229.567	\$ 1.511.974	\$ 1.603.520	\$ 1.854.808	\$ 1.823.324	\$ 7.023.193
AM 990 – Rock & Pop – Splendid	\$ 79.261	\$ 776.094	\$ 1.088.028	\$ 1.021.043	\$ 1.446.586	\$ 4.411.012
Mitre – FM 100	\$ 336.729	\$ 262.774	\$ 1.025.049	\$ 1.769.409	\$ 3.762.403	\$ 7.156.364
Del Plata 1030	\$ 276.357	\$ 388.957	\$ 833.684	\$ 129.386	\$ 779.770	\$ 2.408.154
Radio 10 – La Mega	\$ 163.934	\$ 755.416	\$ 809.308	\$ 1.788.195	\$ 3.299.126	\$ 6.815.979
América	\$ 204.566	\$ 521.080	\$ 794.131	\$ 493.995	\$ 797.139	\$ 2.810.911
Rivadavia	\$ 287.306	\$ 637.552	\$ 624.216	\$ 782.342	\$ 1.536.372	\$ 3.867.788
La Red 910	\$ 133.652	\$ 410.254	\$ 583.676	\$ 480.271	\$ 1.019.820	\$ 2.627.673
Continental	\$ 188.158	\$ 478.418	\$ 491.559	\$ 155.092	\$ 141.135	\$ 1.454.362
Blue 100.7	\$ 209.568	\$ 178.325	\$ 354.537	\$ 220.204	\$ 616.428	\$ 1.579.062
El Mundo	\$ 154.275	\$ 440.270	\$ 209.255	\$ 63.205	\$ 256.035	\$ 1.123.040
La Isla	\$ 93.638	\$ 246.084	\$ 228.368	\$ 214.638	\$ 273.367	\$ 1.056.095
Ciudad	\$ 7.011	\$ 52.144	\$ 105.023	\$ 47.500	\$ 0	\$ 211.678

Elaboración propia en base a datos de Secretaría de Medios

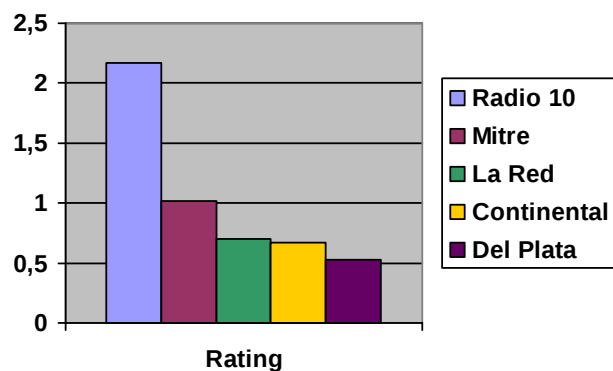
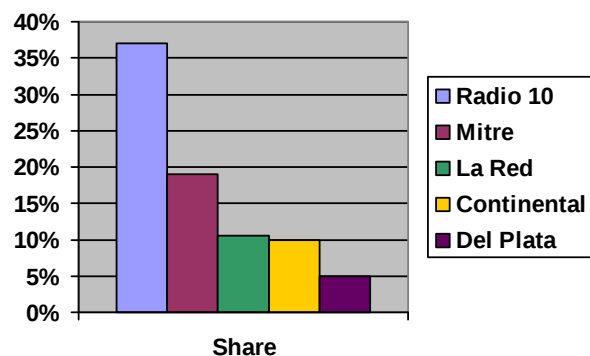
Todos los datos analizados de rating y share de emisoras de AM y de FM que se detallan a continuación son de Capital Federal y Gran Buenos Aires. En el interior del país, si bien las emisoras metropolitanas líderes tienen fuerte presencia, principalmente a través de redes de repetidoras, muchas veces las pautas publicitarias no son similares a

la de las áreas metropolitanas. Además, tanto en AM como en FM, en varias provincias del país las radios más escuchadas son emisoras locales o regionales.

Cuadro N° 6: índice de audiencia de las cinco principales radios (share y rating)

MEDIO	INDICE DE AUDIENCIA	
	Share	Rating
Radio 10	37 %	2,17
Mitre	19 %	1,02
La Red	10,5 %	0,70
Continental	10 %	0,67
Del Plata	5 %	0,53

Fuente: Ibope.



Aclaremos que el “share” es el nivel de encendido que presenta cada emisora. Así, sobre un total de 100 % se muestran los porcentajes promedio de encendido que tiene cada una. El “rating”, a su vez, se mide en puntos. Un punto de rating en radio equivale al 1 % de la muestra. En Capital y GBA el punto de rating radial representa 83.133 individuos (cabe aclarar que el punto de rating en radio representa menor cantidad de personas que el punto de rating en TV ya que la muestra sobre la que se trabaja en radio es algo menor).

En líneas generales, el rating de las radio AM, durante el período analizado, estuvo liderado por Radio 10, seguido por Mitre y Continental. En el año 2004, Radio 10 estuvo alrededor de 2,5 puntos de rating, seguida por Mitre con 1, 7, Continental con 0,91, La Red con 0,73, Rivadavia con 0,48, Del Plata con 0,18, Belgrano con 0,18, y Radio Nacional con 0,14.

Durante el 2005 la tendencia fue similar, con La Red ubicada en el tercer lugar y Continental en el cuarto. En el 2006, Radio Del Plata se ubicó temporalmente como tercera, pero luego La Red recuperó ese lugar. El resto de la tabla no sufrió grandes modificaciones a lo largo de este período: Rivadavia, América, Nacional y De la Ciudad, se ubican en ese orden, completando el panorama de las AM.

En FM, hubo una mayor disparidad en los rating entre los años 2003 y 2007. Entre la Rock and Pop, Mega 98.3 y La 100, acaparan el 50% del encendido total de la FM. El cuarto lugar lo ocupó mucho tiempo FM Hit, luego desplazada por FM Vale, que llegó a ubicarse en el tercer lugar. A comienzos del período analizado, el rating de las FM estaba encabezado por la FM 100, que luego dejó su lugar a FM Mega y más adelante a la Rock and Pop.

En el 2007, la tabla de rating de FM era la siguiente:

Cuadro N° 7 - Rating FM- 24 horas Trimestre Septiembre-Noviembre 2007

<u>Emisora</u>	<u>Rating%</u>	<u>Rating</u> <u>Miles</u>	<u>Share%</u>
Rock And Pop	1,43	114,08	11,48
Mega 98.3	1,4	111,72	11,24
Vale 97.5	1,25	99,28	9,99
LA 100	1,1	87,75	8,83
FM Hit 40 Principales	0,9	71,32	7,18
Metro 95.1	0,8	63,69	6,41
Radio Disney	0,65	52,01	5,23
Aspen	0,54	42,85	4,31

Fuente: Ibope

En cuanto a la distribución de publicidad oficial en radio, debemos decir que en líneas generales, si se toma en cuenta el período completo, la principal inversión se las llevaron las emisoras con mayores índices de rating, tanto en AM como en FM.

Sí resulta destacable el caso de Radio Nacional, que concentra gran cantidad de inversión publicitaria por parte del Estado y no se encuentra entre las radios líderes en AM. Esto es una clara ventaja competitiva de la emisora estatal en relación a las privadas. A pesar de este hecho, analizando emisora por emisora, no se encuentra ninguna radio discriminada por el gobierno.

A partir de los datos analizados, podemos destacar que no encontramos anomalías tan marcadas en la distribución de publicidad oficial en radio, como sí observamos en otro tipo de medios, como los gráficos o televisivos.

Lo que si resulta llamativo, y creemos debemos destacar, es que el gobierno compra segundos de publicidad a grandes productoras que trabajan con programas líderes en más de una emisora. Esto hace dificultoso obtener conclusiones precisas en cuanto al monto real que cada radio AM o FM recibe en concepto de publicidad oficial, ya que lo recibido por las productoras puede pautarse en una u otra emisora. De todos modos, esta *tercerización* confirma la falta de criterios claros para la distribución de los fondos destinados a publicidad oficial.

Por ejemplo, Rodear Producciones recibió, sólo en el 2007, \$4.086.797, ubicándose al tope de lo invertido desde el Estado en concepto publicitario. En el 2006 recibió más de un millón de pesos en publicidad. Esta productora vende espacios publicitarios y produce programas en Radio Del Plata, Radio Belgrano, Radio 10 y FM Rock and Pop. La mayoría de estos programas son en horarios de bajo encendido.

También las productoras All Media SRL, RODA Producciones, Tábano Azul y Devicom, recibieron grandes sumas de dinero en el período analizado, sin poder esclarecerse para que medios o programas fue destinada la pauta oficial.

2.1.2 - Televisión

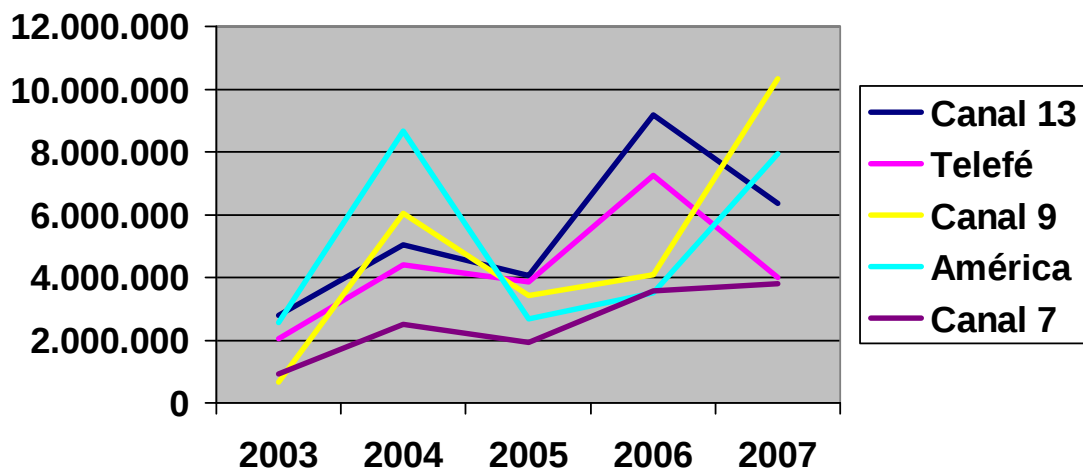
El siguiente cuadro muestra la inversión del gobierno en los principales canales de televisión abierta, año por año.

Cuadro N° 8 - Distribución de la publicidad oficial en TV abierta

MEDIO	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL (por medio)
Canal 13	\$ 2.793.030	\$ 5.027.180	\$ 4.051.804	\$ 9.193.291	\$ 6.355.314	\$ 27.420.619
Telefé	\$ 2.049.937	\$ 4.414.747	\$ 3.864.809	\$ 7.242.984	\$ 4.004.442	\$ 21.576.919
Canal 9	\$ 656.007	\$ 6.045.828	\$ 3.420.470	\$ 4.080.255	\$ 10.337.489	\$ 24.540.049
América	\$ 2.564.170	\$ 8.655.228	\$ 2.673.949	\$ 3.512.664	\$ 7.932.831	\$ 25.338.842
Canal 7	\$ 920.879	\$ 2.490.064	\$ 1.941.606	\$ 3.577.932	\$ 3.806.654	\$ 12.737.135
TOTAL (por año)	\$ 8.984.023	26.633.047	15.952.638	\$ 27.607.126	\$ 32.436.730	\$ 111.613.564

Elaboración propia en base a datos de Secretaría de Medios

Publicidad oficial en TV abierta



Si volcamos estas mismas cifras en porcentajes, observamos lo siguiente:

Cuadro N° 9 - Porcentaje recibido por los principales canales de TV abierta

Canal	2004	2005	2006	2007	TOTAL
Telefé	16 %	24 %	26 %	12 %	19,5 %
Canal 13	19 %	26 %	33 %	20 %	24,5 %
Canal 9	23 %	21 %	15 %	32 %	21,8 %
América	33 %	17 %	13 %	24 %	22,70 %
Canal 7	9 %	12 %	13 %	12 %	11,5%
TOTAL	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Elaboración propia en base a datos de Secretaría de Medios

Uno de los aspectos a tener en cuenta al momento de realizar un análisis de los montos destinados a cada canal de televisión abierta, es su índice de audiencia o nivel de “rating”. Esto nos permite ver la relación entre el dinero invertido por el gobierno y el nivel de circulación de sus mensajes, según el medio del que se trate.

Si bien consideramos que el nivel de “rating” o audiencia de un medio no es el único factor que determina dónde pautar, no puede dejarse de lado a la hora de planificar las políticas públicas de comunicación de un gobierno.

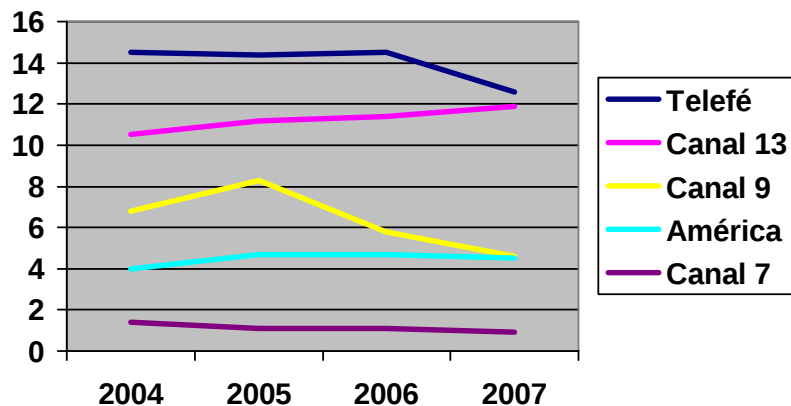
Un punto de “rating” representa el 1 % (uno por ciento) del target elegido. Teniendo en cuenta los datos poblacionales del 2007, y considerando que en Capital y GBA hay un total de 3.070.600 hogares, 1 punto de “rating” equivale a 30.706 hogares. Considerando que el total de individuos de 4 a 99 años de Capital y GBA es de 9.678.200, 1 punto de rating en Capital y GBA representa 96.782 individuos.

Cuadro N° 10 - Índice de audiencia de los canales de TV abierta (rating)

	2004	2005	2006	2007	PROMEDIO
Telefé	14,5	14,4	14,5	12,6	14
Canal 13	10,5	11,2	11,4	11,9	11,25
Canal 9	6,8	8,3	5,8	4,6	6,37
América	4	4,7	4,7	4,5	4,47
Canal 7	1,4	1,1	1,1	0,9	1,12

Fuente: Ibope

Rating TV abierta 2004/2007



Como podemos observar en los cuadros anteriores, las mediciones de rating posicionan a Telefé como líder de audiencia, seguido de cerca por Canal 13.

Con menos de la mitad de rating que estos dos canales, aparecen Canal 9 y América, tercero y cuarto en audiencia respectivamente, aunque muy cerca uno del otro.

Por último aparece Canal 7, con las mediciones de rating más bajas de los cinco canales de televisión abierta de Ciudad de Buenos Aires y GBA.

Si cruzamos estos índices de audiencia con los montos invertidos por el gobierno en concepto de publicidad oficial, observamos algunas cuestiones que vale la pena resaltar:

Canal 13 es el canal que más dinero recibió en concepto de publicidad oficial durante la gestión de Néstor Kirchner, con casi un 25 % del total invertido en televisión abierta. Si bien no es el líder de audiencia, Canal 13, con un 30 % del rating, está muy cerca de Telefé. Esto hace que lo recibido en concepto de publicidad oficial por Canal 13 sea directamente proporcional con su nivel de audiencia. Ahora bien, distinto es el caso de canales como el 9, América y Telefé. Aquí no se puede establecer una relación directa entre niveles de audiencia y montos recibidos por publicidad oficial.

En este sentido, observamos que Telefé, primero en audiencia con un promedio de 14 puntos de “rating”, ocupa el cuarto lugar, con un 19 % del total de la pauta de televisión abierta. Esto resulta llamativo, teniendo en cuenta que es un canal que concentra un 37 % de la audiencia.

El caso de América resulta, en términos relativos, el más llamativo: cuarto en índice de audiencia con 4 puntos de “rating”, menos de un tercio de lo que tiene Telefé, recibió casi el 23 % de la pauta, quedando en segundo lugar, sólo detrás de Canal 13. De nuevo: llama la atención que reciba el 23 % de la pauta un canal con el 12 % de la audiencia, ubicado en cuarto lugar. Esto puede explicarse a partir de la complicada situación económica y financiera que enfrentó este canal en los años 2003, 2004 y 2005. Sus directivos tuvieron en esos años una serie de reuniones con autoridades del gobierno nacional para intentar conseguir una ayuda que impida la quiebra del canal. La publicidad oficial fue una solución encontrada en aquel momento.

El caso de Canal 9 es similar, ya que su nivel de “rating” promedio ronda los 6 puntos, pero recibe, sin embargo, casi un 22 % del total de la pauta para televisión abierta, ubicándose en tercer lugar, detrás de Canal 13 y América. De esta manera, Canal 9, con un 17 % de la audiencia, recibe el 22 % de la pauta de televisión abierta.

Canal 7, por su parte, refleja el nivel más bajo de audiencia, con un promedio de “rating” del 3 %, y recibe en concepto de publicidad oficial el 11 % de lo pautado en televisión abierta.

Así, si comparamos el nivel de audiencia de los cinco canales de televisión abierta de Capital y GBA con lo pautado por el gobierno en cada uno de ellos, observamos que: por un lado, Telefé pasa de liderar el ranking de audiencia a ocupar el cuarto lugar en lo recibido por publicidad. Por otro lado, lo recibido por América y

Canal 9 no parece guardar relación con el nivel de audiencia que tienen estos medios: teniendo entre la mitad y un tercio del “rating” que tienen Telefé y Canal 13, los dos líderes de audiencia, América y Canal 9 reciben más que el primero, y apenas algo menos que el segundo. De este modo, observamos que las distancias que hay entre las emisoras líderes en audiencia (Telefé y Canal 13) respecto de las emisoras que se ubican en tercer y cuarto puesto (Canal 9 y América), son mucho mayores en términos de “rating” que en términos de montos recibidos por publicidad oficial.

En este sentido, podemos afirmar que de ningún modo el dinero recibido por Telefé, América y Canal 9 guarda relación con su nivel de audiencia.

En relación a la televisión por cable, que recibió durante los años 2003 y 2007 más de 95 millones de pesos, no es relevante la comparación entre los rating de las diferentes señales y los montos recibidos por cada una de ellas, ya que el universo de la señales de cable a lo largo del interior del país es muy disperso y las inversiones realizadas por el gobierno se canalizan a través de varios productores que comercializan los espacios en las principales señales. La llegada del cable, además, es mucho menor que la de la televisión abierta. Consultando los niveles de audiencia podemos observar que el canal más visto del cable no alcanza los 3 puntos de rating.

En este caso no hay anomalías entre la publicidad y los niveles de audiencia: la señal líder del cable, que es el canal de noticias TN, es quien más fondos recibe del Estado en concepto de publicidad oficial. Si bien esta señal tiene índices de rating similares a Canal 7, el último de los canales de televisión abierta, otras señales de producción nacional con pauta del gobierno tienen apenas 0,6 ó 0,5 puntos promedio de rating, como Crónica TV o TyC Sports. Debido a esto, y porque la presencia de

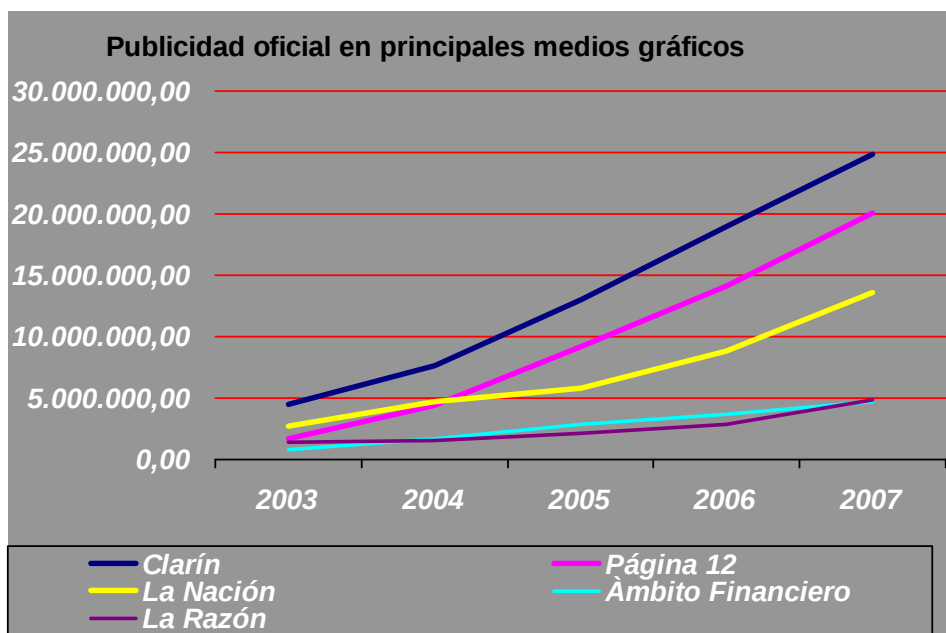
productoras desvirtúa los alcances del análisis, no consideramos oportuno analizar detalladamente la inversión en cable y sus respectivos índices de rating.

2.1.3 - Medios Gráficos

Cuadro N°11 - Distribución de la publicidad oficial en medios gráficos

MEDIO	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Clarín / Viva	\$ 4.500.370	\$ 7.626.369	\$ 12986774	\$ 18.978.558	\$ 24.879.240	\$ 68.971.311
Página 12 / Rosario 12	\$ 1.718.573	\$ 4.408.843	\$ 9.198.062	\$ 14.150.259	\$ 20.082.750	\$ 49.558.487
La Nación	\$ 2.733.519	\$ 4.673.738	\$ 5.840.321	\$ 8.800.967	\$ 13.573.313	\$ 35.621.858
Amb. Financiero	\$ 798.078	\$ 1.707.567	\$ 2.897.270	\$ 3.656.792	\$ 4.733.343	\$ 13.793.050
La Razón	\$ 1.368.463	\$ 1.532.761	\$ 2.110.423	\$ 2.871.832	\$ 4.840.805	\$ 12.724.284
BAE / Temario	\$ 339.259	\$ 713.188	\$ 988.667	\$ 1.176.400	\$ 3.959.953	\$ 7.177.467
la U- 7 días - 23	\$ 495.679	\$ 703.197	\$ 1.418.64	\$ 1.725.163	\$ 4.777.708	\$ 7.701.747
Diario Popular	\$ 382.159	\$ 684.570	\$ 756.671	\$ 1.419.381	\$ 2.435.548	\$ 5.678.329
El Cronista	\$ 326.756	\$ 508.166	\$ 653.847	\$ 699.084	\$ 1.924.622	\$ 4.112.475
Crónica	\$ 285.772	\$ 597.058	\$ 566.307	\$ 2.333.172	\$ 5.158.189	\$ 8.940.498
La Prensa	\$ 237.408	\$ 372.464	\$ 550.825	\$ 1.036.939	\$ 2.054.375	\$ 4.252.011
Edit. Atlántida	\$ 78.754	\$ 292.854	\$ 577.389	\$ 289.200	\$ 5.181.249	\$ 6.419.446
Bs. As. Herald	\$ 30.902	\$ 128.429	\$ 302.760	\$ 299.930	\$ 319.897	\$ 1.081.918
Poder	\$ 0	\$ 16.125.	\$ 407.125	\$ 382.000	\$ 0	\$ 789.125
Debate	\$ 0	\$ 57.500.	\$ 190.250	\$ 362.250	\$ 782.275	\$ 1.334.775
Publicaciones Publiexpress	\$ 0	\$ 99.280	\$ 696.790	\$ 1.572.240	\$ 2.621.961	\$ 4.990.271
Noticias	\$ 0	\$ 11.335	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 11.335

Elaboración propia en base a datos de Secretaría de Medios de la Nación



El análisis de los montos destinados a publicidad oficial, que observamos anteriormente, revela que la mayor inversión se realiza en medios gráficos. En este sentido, del total destinado a publicidad oficial, más de un 36 % corresponde a este tipo de medios. Este predominio de la gráfica por sobre los otros rubros se repite año a año, con porcentajes cercanos al 35 %. Así, en los cuatro años de gestión de Néstor Kirchner, la inversión en publicidad oficial en medios gráficos fue superior a los 280 millones de pesos.

Al igual que en los otros rubros, los montos invertidos fueron creciendo año a año: de los poco más de 38 millones de pesos invertidos en los primeros años de gobierno kirchnerista, se llegó a los más de 116 millones invertidos en 2007, triplicando las cifras del inicio de gestión.

Esto puede estar relacionado con la importancia que tienen los medios gráficos en el proceso de formación de opinión pública. La agenda de los medios (los temas que

tienen mayor presencia en los medios de comunicación) se forma, principalmente, a partir de notas publicadas por la prensa gráfica. En este sentido, los diarios y las revistas tienen mucho poder en el recorte de temas tratados por los medios de comunicación. Cuando un tema aparece con fuerza en un diario o en una revista, los programas de radio y de televisión lo retoman y lo desarrollan en profundidad, con entrevistas y distintas opiniones.

Además, dentro de cada multimedio, la línea editorial del diario es respetada por los otros medios. Estos elementos pueden ser razones por las cuales el gobierno destine más fondos en publicidad oficial a los medios gráficos de los que les corresponderían por universo de lectores.

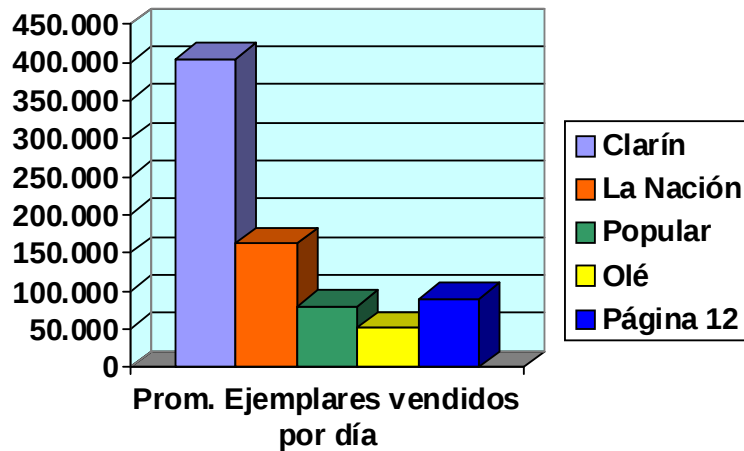
Al igual que en los rubros de radio y televisión, uno de los aspectos a tener en cuenta al momento de realizar un análisis de los montos invertidos en cada medio gráfico, es su nivel de ventas o circulación. Esto nos permite ver si lo invertido por el gobierno guarda alguna relación con el nivel de circulación de sus mensajes, o si, por el contrario, los criterios de distribución de la pauta oficial están basados en otro tipo de criterios. Para esto, observemos el nivel de tirada de los principales medios gráficos:

Cuadro N° 12: Nivel de venta de medios gráficos

MEDIO	Promedio de ejemplares diarios vendidos
<i>Clarín</i>	403.141 ejemplares
<i>La Nación</i>	162.202 ejemplares
<i>Popular</i>	80.557 ejemplares
<i>Olé</i>	52.010 ejemplares
<i>Página 12</i>	90.285 ejemplares *

Fuente: IVC (Instituto Verificador de Circulaciones) www.ivc.com.ar.

Elaboración propia. – Año 2007 * Datos brindados por el propio medio.



Los números obtenidos del Instituto Verificador de Circulaciones (IVC) nos dan el promedio de ventas diario (de lunes a domingo) de los principales medios gráficos. Cabe señalar que el diario *Página 12* no es auditado por el IVC, por lo que los datos que obtuvimos sobre el nivel de ejemplares vendidos fueron brindados por personal jerárquico del área comercial del propio medio.

Como aclaramos para los rubros de radio y televisión: si bien sabemos que los criterios de asignación y distribución de la pauta oficial no están determinados de manera exclusiva por los niveles de venta o circulación, creemos que es un aspecto de consideración obligada a la hora de determinar la asignación de montos y su distribución por rubro y medio.

De este modo, observamos que el diario con mayor nivel de circulación es *Clarín* (400 mil ejemplares diarios vendidos en promedio), seguido por *La Nación* (160 mil ejemplares diarios vendidos en promedio), y luego por *Página 12* (con 90 mil ejemplares diarios vendidos en promedio).

Si bien el rubro de medios gráficos fue el que más dinero recibió a lo largo de la gestión (esta tendencia se mantuvo durante el período analizado), hubo ciertas

variaciones en la distribución de lo pautado: mientras *Clarín* siempre fue el medio gráfico que más dinero recibió en concepto de pauta oficial, *La Nación* pasó de ser el segundo a ocupar el tercer lugar, relegado por *Página 12*, que fue el medio que más aumentó en proporción, quedando en segundo lugar en valores absolutos. De este modo, si analizamos la evolución anual de lo recibido por los principales medios gráficos, observamos que en todos los casos hubo incremento en los montos totales de la asignación de publicidad oficial.

Analizando el 2007, último año del período estudiado, vemos que *Clarín* y *Página 12* lideran en cuanto a dinero recibido, muy por encima de los demás diarios y revistas. El caso de *Clarín* puede atribuirse a que es el medio más vendido del país y, por lo tanto, posee el valor de anuncios más caro del mercado. El caso de *Página 12* es un poco más complejo de analizar, sobre todo si se tiene en cuenta que pasó de recibir 1.700.000 pesos en 2003 a 20.000.000 de pesos en 2007.

Si tomamos el promedio de venta de cada diario y lo comparamos con los montos percibidos en concepto de publicidad oficial desde el gobierno nacional, podemos afirmar que *Clarín* recibió, desde el gobierno central, aproximadamente 17 centavos por cada ejemplar; *La Nación* recibió 22 centavos y *Diario Popular* sólo 8 centavos por cada ejemplar vendido. Estos son los tres medios auditados por el Instituto Verificador de Circulaciones (IVC). El diario *Página 12* afirmó, ante nuestra consulta, vender un promedio de 90.000 ejemplares diarios. Si promediamos los montos de publicidad oficial con este nivel de venta, que podría ser aun menor, ya que no está auditado por un tercero, obtenemos que *Página 12* recibió, en 2007, 60 centavos por cada ejemplar vendido; una diferencia muy marcada en relación a los otros medios.

De este modo, observamos que *Página 12* vende, en promedio, aproximadamente la mitad de ejemplares que el diario *La Nación*; a pesar de lo cual recibió, a lo largo del período analizado, un 40 % más en concepto de publicidad oficial.

En el mismo sentido, observamos que *Página 12* vende menos del 25 % que *Clarín*, pero recibe de parte del gobierno, el 70 % de lo que recibe el diario más vendido.

A pesar de esta clara diferencia en la asignación de publicidad oficial por parte del gobierno, es muy difícil justificar que los montos que recibe *Página 12* se deban a su línea editorial, cercana al gobierno nacional. Sin dudas hay una multiplicidad de factores que inciden al respecto, pero cabe destacar que *Página 12* es un medio con una casi nula circulación en el interior del país y ni siquiera está entre los tres más leídos de Capital Federal y Gran Buenos Aires.

Otro caso destacable en cuanto a los diarios es la negativa del gobierno nacional a otorgar publicidad oficial al diario *Perfil* y a las revistas del Grupo Perfil. El diario *Perfil* sale a la venta los sábados y domingos, con buenos niveles de venta, pero nunca recibió ninguna publicidad oficial. Además esta editorial edita varias revistas que son líderes en el segmento al que apuntan, que tampoco reciben pauta desde el gobierno nacional.

Si analizamos los diarios que apuntan a sectores sociales populares, como lo son *Crónica* y *Diario Popular*, podemos afirmar que el primero recibió menos publicidad que su competidor en los tres primeros años analizados, luego lo superó en el cuarto año y lo duplicó en el año 2007, año en el que recibió más de 5 millones de dólares.

Si pasamos a los diarios con temática económica, como *Ámbito Financiero*, *Buenos Aires Económico (BAE)* y *El Cronista*, observamos que el primero fue el que más publicidad recibió a lo largo de estos años, aunque con un crecimiento significativo

de BAE, que en el 2007 recibió diez veces más de publicidad de lo recibido en el 2003 y terminó muy cerca de *Ámbito Financiero* en cantidad de publicidad recibida. *El Cronista* siempre se ubicó tercero en esta comparación, aunque también fue incrementando los montos recibidos.

En el caso de las revistas, hay tres grandes empresas que concentran las principales revistas (ver anexo): la editorial Atlántida (Billiken, Gente, etc), Publicaciones Publiexpress (Pronto, Quien, Saber vivir, etc.) y la editorial Perfil (Caras, Fortuna, Hombre, etc.). Editorial Atlántida recibió 6.400.000 de pesos durante el período analizado, Publicaciones Publiexpress un poco menos de 5.000.000 de pesos, mientras que el grupo Perfil fue claramente discriminado y recibió apenas 11.000 pesos durante los años 2003 y 2007.

En cuanto el nivel de ventas, Publiexpress lideró las ventas en el este período, con aproximadamente un promedio de 400.000 ejemplares semanales, contra casi 300.000 de Atlántida y 265.000 de la editorial Perfil. Si bien Publiexpress recibe un poco menos de publicidad oficial que sus competidores, por el público a que van dirigidas sus publicaciones, los precios de la pauta publicitaria es inferior, lo que puede explicar, por ejemplo, que reciba menos publicidad que la Editorial Atlántida. Si bien los niveles de ventas fueron tomados sobre un trimestre del 2006, en el caso de las revistas se mantuvieron más o menos estable a lo largo de los años analizados.

Un caso llamativo en el rubro revistas, es el de Revista 23, que si bien se imprime en la editorial Publiexpress, no es propiedad de esta empresa y tiene una facturación de publicidad oficial muy elevada. Pasó de recibir menos de 500.000 pesos en el 2003 a más de 4.700.000 en el 2007. Cabe aclarar que las órdenes de pago por la pauta en este medio se juntan con las de la Revista 7 días y el Diario Universitario la U,

todos medios propiedad de Sergio Szpolski y con una línea editorial cercana al gobierno nacional.

A partir de estos datos, se observa una clara discriminación hacia la Editorial Perfil, tanto de sus revistas como del diario. Los propietarios de esta empresa iniciaron acciones legales contra el gobierno por discriminación en la asignación de publicidad oficial en mayo del año 2006.

El amparo quedó radicado en el Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 1 de Luis Marinelli. Luego tuvo fallos encontrados en primera y segunda instancia respectivamente, y llegó a la Corte Suprema de Justicia que, al finalizar el período analizado aun no se había expedido.

Es necesario aclarar que, la línea editorial del diario Perfil y de la Revista Noticias, la revista política del grupo, fue muy crítica hacia el gobierno nacional durante todos los años de la presidencia de Néstor Kirchner.

Nivel de tirada – Revistas

Publiexpress

Revista	Tirada promedio
Pronto	102.883
Quien	12.808
Saber Vivir	99.179
Veintitrés	22.751
Buenas Ideas	58139
Como Estar Bien	22519

Única	27817
Veintitrés internacional	4924
Vivir mejor	55613
Total	406.633

Fuente: IVC - Meses 7 a 9/2006

Atlántida

Revista	Tirada promedio
Billiken	47912
Gente	42086
La Valijita	79813
Para Teens	45062
Para Ti	31973
Para Ti Decoración	50475
Total	297321

Fuente: IVC - Meses 7 a 9/2006

Perfil

Revista	Tirada promedio
Caras	39499
Fortuna	5584
Hombre	35138
Mía	38636
Noticias	47325
Semana Gráfica	19214
Semanario	34255

Super Campo	11054
Weekend	35309
Total	266014

Fuente: IVC - Meses 7 a 9/2006

III - La cuestión en el Parlamento

3.1 Avances parlamentarios en el período analizado (2003/2007)

Como resaltamos en otros pasajes del trabajo, hay muchos actores que se posicionan en la cuestión. A los informes realizados por la organización Poder Ciudadano, por la Asociación por los Derechos Civiles, y por los propios medios implicados, se sumaron varios proyectos de legisladores de la oposición que ayudaron a que el tema de la distribución de la publicidad oficial tomara fuerza y se incorporara a la agenda de gobierno. Se puede afirmar que la cuestión pasó a formar parte de la agenda de gobierno a principios del año 2005. Tal es así que el propio presidente de la Comisión de Medios de Comunicación y Libertad de Expresión del Senado, el senador oficialista Guillermo Jenefes (PJ-Jujuy), tuvo que expedirse en la materia: “No creo que sea un tema legíslable. Además, en la Argentina hay absoluta libertad de expresión” (“Frenan la regulación de la publicidad” (2006) Diario La Nación, 17/10/06, p. 6.). En la misma nota periodística un diputado nacional sostuvo que el tema no estaba en la agenda del gobierno.

Lo cierto es que los proyectos de ley existieron durante el período analizado, aunque los integrantes oficialistas de las comisiones no tuvieron interés en sancionar una ley de este tipo. Los que sí avanzaron en las comisiones fueron los proyectos más “livianos”, de resolución o de comunicación, que solicitaban informes al Poder Ejecutivo sobre montos de publicidad oficial y criterios para su asignación.

Durante la gestión de Néstor Kirchner, fueron presentados nueve proyectos de resolución de la cámara baja y tres de comunicación en la cámara alta. Los autores

pertenecen todos a partidos políticos de la oposición o al Partido Justicialista, pero de los sectores alejados del oficialismo.

Al Senado ingresó, en septiembre de 2006, un proyecto de ley firmado por el senador Gómez Diez (Renovador – Salta), senadores del radicalismo, e Hilda González de Duhalde¹². El mismo plantea la creación de un Registro Público de Medios de Difusión de la Publicidad Oficial (RePuMed), donde deberán inscribirse los medios interesados en recibir publicidad estatal. Contiene una particularidad: establece que el 15% del monto total se distribuya en forma igualitaria entre los medios inscriptos en este registro y el 85% restante sí se distribuya según índice de ventas o rating. Aunque en el artículo siguiente establece que la Secretaría de Comunicaciones podrá seleccionar a cualquier medio por su público específico o su cobertura geográfica sin “prejuicio de lo indicado anteriormente”.

También en noviembre de 2006, los senadores del PJ de la provincia de San Luis, Rodríguez Saá y Negre de Alonso, presentaron un proyecto similar, aunque no habla de porcentajes, sino directamente de criterios para la selección de los medios. Estos serían: perfil del medio y del público al que se destina la campaña (socio-económico, etario, género y ubicación geográfica), precios y medición de circulación. La Auditoría General de la Nación será la encargada del control. El proyecto incluye la creación de un registro, pero no especifica con qué fines.

En la Cámara de Diputados se presentaron cinco proyectos de ley durante la presidencia de Néstor Kirchner. El del PRO, presentado en 2004 y 2006¹³, sostiene que Télam es el órgano encargado de adjudicar la publicidad estatal. Cada organismo del Estado debe enviarle el pedido a esta agencia, especificando objetivo del mensaje, destinatario, carácter geográfico y/o segmentación y tipo de medio sugerido (TV, radio,

¹² Expdte. N°3399/06. www.senado.gov.ar

¹³ 7828-D-2004 y 2999-D-2006 respectivamente. www.diputados.gov.ar

gráfica o internet). Télam, que debe elaborar un registro de medios que incluya datos enviados por éstos bajo Declaración Jurada, debe cumplir pautas de adecuación de la información a difundir, de satisfacción de los requerimientos y de menor precio (debe ofrecer la posibilidad de igualar el precio a los medios que cumplan con los demás requisitos). A su vez, deberá elaborar un informe anual a las comisiones legislativas de ambas cámaras que entienden en la materia.

Otro de los proyectos de ley pertenece a diputados de la Unión Cívica Radical y al diputado de centroizquierda Claudio Lozano, cercano a la CTA. También designa a Télam como órgano encargado, y establece como criterios la ubicación territorial, la zona de influencia, las características y el número de receptores. Asimismo, crea un registro público y crea el Consejo Federal de Asesoramiento en Publicidad Oficial (CONFEP), de carácter consultivo externo.

Por otro lado, el proyecto del ex-diputado Diego Llano (Demócrata – Mendoza) y otros¹⁴, fue presentado en diciembre del 2005 y además de solicitar la creación de un registro de medios y establecer criterios similares a los anteriores, estipula la sanción de hasta \$50.000 a aquellos funcionarios que no cumplan con la presente ley. Otra innovación que plantea es la creación de una comisión para el control de la publicidad oficial, pero la circunscribe al ámbito de la Cámara de Diputados, y con prevalencia de legisladores (7 representantes, todos de la cámara baja) sobre otros actores de la sociedad civil, de los medios o del sector académico (sólo un representante cada uno).

El diputado oficialista Raúl Solanas (Frente para la Victoria – Entre Ríos) también presentó un proyecto de ley sobre el tema. La propuesta no resulta novedosa y está basada en tres pilares: la creación de un registro de medios, la imposibilidad de abonar más caros los espacios que su valor de mercado, y asignar los recursos mediante

¹⁴ 6715-D-2005 www.diputados.gov.ar

licitación pública. Este proyecto no brinda detalles sobre su instrumentación, dejándolo en manos del Ejecutivo al momento de reglamentar la ley. Lo que resulta llamativo es que haya sido presentado por un legislador kirchnerista.

El diputado tucumano del PRO, Eduardo Jerez, presentó una propuesta en la que no se incluyen criterios de asignación para la publicidad oficial, sino que se repiten propuestas de otros proyectos: creación de un registro de medios, autoridad de aplicación a la Secretaría de Medios, y el deber de esta secretaría de explicar a las comisiones legislativas que tratan sobre el tema cómo va a distribuirse la publicidad oficial durante todo el año. En sus fundamentos, cita los informes de la OEA y el documento de la ADC del año 2006.

Como vemos, los proyectos de ley, tanto de la oposición como desde el oficialismo, coinciden en puntos centrales, y surgen, en líneas generales, de la necesidad de establecer mecanismos de control sobre los recursos públicos destinados a publicidad oficial. A su vez, hasta el año 2007, el oficialismo evitó el avance parlamentario de esos proyectos en ambas cámaras legislativas, privando a la asignación de recursos para publicidad oficial de una reglamentación que guíe su aplicación.

En este sentido, creemos importante consensuar criterios que rijan la asignación y distribución de estos fondos. Más allá de la forma que tome dicha reglamentación, sería un avance la existencia de lineamientos explícitos para implementar una política pública, dejando de lado los intereses particulares de corto plazo para avanzar, en cambio, en políticas públicas de mediano y largo plazo que no respondan a intereses partidarios, gubernamentales o sectoriales, sino que se orienten a una mayor democratización de los medios de comunicación en el país.

3.2 - La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, aprobada por el Congreso Nacional en el año 2009 tras un largo debate del que participaron gran cantidad de actores involucrados, incluyó en uno de sus artículos algunos breves pasajes sobre la regulación de la Publicidad Oficial. Durante el debate en las comisiones, en su cámara de origen, varios legisladores plantearon el tema de la publicidad oficial, pero entre todos los bloques legislativos, y ante la consulta a especialistas en la materia, acordaron que era un tema para ser tratado en una ley aparte, ya que iba a hacer muy complejo elaborar una norma que conforme a todos.

Por otro lado, esta ley sólo incluye a una parte del universo de los medios de comunicación: las radios y la TV. Por lo tanto, no se abordó en el debate desde esta norma el reparto de la publicidad oficial, ya que no regula a los medios gráficos, ni a la vía pública, entre otros.

El artículo 72, inciso e), VIII) de la ley establece como una obligación de los propietarios de licencias audiovisuales publicar la información sobre publicidad oficial: “La(s) pauta(s) de publicidad oficial que recibiera el licenciatario, de todas las jurisdicciones nacionales, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, detallando cada una de ellas”.¹⁵ Es decir, ya existe para los medios una exigencia de publicitar la pauta que reciben.

El artículo 76 en los últimos dos párrafos, expresa: “La autoridad de aplicación dispondrá, previa consulta al Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, los topes de publicidad oficial que podrán recibir los servicios de carácter privado comercial o sin fines de lucro atendiendo las condiciones socioeconómicas, demográficas y de mercado de las diferentes localizaciones.

¹⁵ Ley 26.522. Art. 72.

Para la inversión publicitaria oficial el Estado deberá contemplar los criterios de equidad y razonabilidad en la distribución de la misma, atendiendo los objetivos comunicacionales del mensaje en cuestión”¹⁶.

Esta ley podría generar un impacto en la distribución de la publicidad oficial, en tanto y en cuanto logre el objetivo anhelado por sus impulsores, de diversificar la propiedad de los medios de comunicación audiovisuales. En este sentido, de lograrse una diversificación en la propiedad de los medios y la aparición de nuevos actores en escena, se estaría avanzando hacia una distribución de la publicidad oficial menos discrecional.

De todos modos, consideramos indispensable la existencia de normas específicas que abarquen todo el universo de medios, no sólo los audiovisuales, para lograr criterios claros, eficientes y transparentes en la asignación de pauta oficial.

3.3 - Un avance legislativo hacia una Ley de Publicidad Oficial (2009-2010)

Una vez finalizada la presidencia de Néstor Kirchner, distintas fuerzas políticas continuaron presentando iniciativas para regular la asignación de publicidad oficial. Las elecciones legislativas del año 2009 generaron un cambio en la composición de las cámaras legislativas, en las que el oficialismo pasó de ser clara mayoría a compartir las bancas en el Senado y ser minoría en Diputados. A partir de esto cambió el mapa político en el parlamento.

Esto permitió, en el año 2010, que en la Cámara de Diputados avancen distintas iniciativas impulsadas desde la oposición. Las comisiones de Comunicaciones e

¹⁶ Ley 26.522. Art. 76.

Informática y de Libertad de Expresión, se reunieron en forma conjunta a partir del mes de junio e iniciaron el trabajo para emitir un dictamen basado en los 9 proyectos de ley que presentaron todas las fuerzas políticas parlamentarias.

Luego de una serie de consultas que incluyó a organizaciones civiles, profesionales, sindicatos, cámaras empresariales, constitucionalistas, universidades, y la exposición de varios legisladores, en septiembre se firmaron tres dictámenes sobre este tema. El de mayoría, impulsado por los principales partidos del arco opositor, el la primera minoría, desde el oficialismo, y el de la segunda minoría desde el sector del diputado Sabatella.

Sin intentar realizar una comparación detallada de cada uno de ellos (se los puede consultar en www.hcdn.gov.ar), y debido a que, por la actual composición parlamentaria, el único que tendría posibilidad de obtener media sanción es el de la mayoría, nos detendremos en algunos de sus puntos centrales (ver Anexo).

Además de destacar la necesidad de que la publicidad oficial respete los principios de transparencia, interés general, racionalidad, pluralidad informativa e igualdad de oportunidades de acceso, establece un registro de medios que anhelan acceder a la misma.

Por otro lado, crea una nueva autoridad de distribución, dependiente del Poder Ejecutivo, pero con autarquía e independencia, y fija como necesario la confección de una planificación anual que debe presentarse a una comisión bicameral parlamentaria para su aprobación.

En líneas generales, aporta varias instancias de control que seguramente ayudarán a evitar discrecionalidades y concentración de decisiones en un funcionario o grupo de funcionarios públicos.

En cuanto a la distribución, reserva un 10% del total de la pauta nacional para situaciones de emergencia, establece un piso de 10% para repartir entre medios de comunicación gestionados por organizaciones sociales, medios que emitan en lenguas de pueblos originarios y medios que sean de baja potencia en su emisión.

Para evitar la concentración en la asignación de fondos, establece un tope que impide que un medio o grupo de medios acumule más del 10% del total de la pauta.

Como criterios de asignación establece, en orden de prioridades: la pertinencia entre la campaña y el público destinatario; el precio ofertado por el medio; la mayor audiencia, circulación o tiraje de cada medio; y por último, les da prioridad a medios de realización local o regional. Además, establece que cuando la pauta se dirija a poblaciones alcanzadas sólo por medios locales, estos tienen prioridad, sí o sí, sobre otros.

En cuanto a las limitaciones en procesos electorales, el proyecto de ley establece que no podrán emitirse publicidades por parte del Estado en este período, salvo cuestiones de salud, seguridad de la población u oferta de bienes y servicios (en empresas con mayoría estatal, tales como Aerolíneas Argentinas).

Si bien es posible que no se logre una ley que solucione definitivamente las deficiencias que se observan en este sentido a lo largo del presente trabajo, todos los proyectos de ley tratados y los dictámenes emitidos por las comisiones que los tomaron y analizaron presentan un avance en la materia en cuanto a requisitos, criterios, transparencia y posterior control de lo realizado.

Hasta el momento de entrega del presente trabajo, ninguna cámara legislativa había tratado en el recinto este tema, aunque en la Cámara de Diputados se encontraba en la agenda parlamentaria para antes de finalizado el año 2010.

A pesar que, el plenario de las comisiones parlamentarias de Comunicaciones e Informática (presidida por la oficialista Silvia Vázquez) y la de Libertad de Expresión (presidida por la opositora Silvana Giudici), logró aprobar los dictámenes sobre Publicidad Oficial, el 14 de octubre del 2010, no hubo mayores avances parlamentarios.

Si bien el tema estuvo incluido en los temarios de las sesiones de la Cámara de Diputados durante el mes de noviembre de ese año, no se logró quórum necesario para habilitar el tratamiento del tema.

En el 2011 se repitió este escenario, pero tampoco se pudo debatir la cuestión debido a la paridad de fuerzas entre los diputados del oficialismo y de la oposición, que imposibilitó que se aprueben temas en los que no había acuerdo parlamentario entre ambos sectores políticos.

Además, al ser un año electoral disminuyó notablemente el número de sesiones ordinarias de la Cámara de Diputados.

IV - Conclusiones

Según el análisis de los montos invertidos por la gestión de Néstor Kirchner en publicidad oficial en el período 2003 – 2007 a partir de los números presentados por el gobierno, vemos que el gasto fue incrementándose año a año en todos los rubros. Así, de una inversión de 46 millones de pesos en 2003, se pasó a 113 millones de pesos en 2004, 127 millones de pesos en 2005, 209 millones en 2006, y 322 millones de pesos en 2007.

El aumento de la inversión en publicidad no es un hecho negativo en sí mismo. El problema surge a partir de la ausencia de un marco regulatorio en la materia: sin criterios explícitos que la regulen, la publicidad oficial se distribuye de manera discrecional. Más allá de que se pueda estar de acuerdo o no con la distribución adoptada, es claro que no responde a criterios que se desprendan de una política pública de comunicación.

Como explicamos, para cumplir con su finalidad, la publicidad oficial debe ser *clara, objetiva, útil y relevante* para el público. En este sentido, el gobierno debe usar los medios, soportes y formatos que mejor garanticen el acceso y la difusión de la información a la mayoría de la población o al sector social destinatario, de acuerdo al propósito, a los objetivos y a las características de cada campaña. Para lograr esto y evitar decisiones arbitrarias que desvirtúen la función de la publicidad oficial, es necesaria una legislación que regule la producción, contratación, distribución y control de la pauta publicitaria contratada por el Estado.

A partir del análisis realizado en el presente trabajo sobre los montos asignados a los diferentes medios en concepto de publicidad oficial durante la gestión presidencial de Néstor Kirchner, podemos observar que no hubo criterios claros que determinaran la manera de distribuir esos recursos.

Un criterio posible, como lo es el nivel de circulación de un medio, no fue tenido en cuenta, ya que medios con menos llegada que otros recibieron mayores sumas de dinero. Sabemos que si bien no es el único criterio para distribuir la pauta, el nivel de circulación es importante por estar directamente relacionado con la cantidad de personas a las que puede llegar un mensaje.

Si bien coincidimos con Néstor Busso, presidente de la Federación Argentina de Radios Comunitarias (FARCO) en que “la distribución de publicidad oficial no puede regirse por criterios de mercado ya que no se trata de vender un producto o servicio a clientes o consumidores”,¹⁷ creemos que la comparación de estas variables (inversión publicitaria del gobierno – índices de audiencias y/o circulación de los medios) aporta datos ineludibles para el análisis teórico y la elaboración de criterios en la materia.

Del período analizado se desprenden algunos casos de asignación poco clara de recursos por publicidad, como por ejemplo los casos de los diarios *Página 12* y *Perfil*, y el canal de televisión América y Canal 9, que incrementó de manera exponencial los montos recibidos.

Como vimos en el caso de los medios gráficos, el nivel de circulación de los diarios no guarda relación con los montos recibidos por publicidad oficial. Por un lado, observamos que *Clarín* es primero en ventas y también es quien más dinero recibe; pero *Página 12*, tercero en ventas, ocupa el segundo lugar en dinero recibido. Por su parte,

¹⁷ BUSO, Néstor, presidente de FARCO. Ponencia en la reunión de las comisiones de Comunicaciones e Informática y Libertad de Expresión en el Edificio Anexo de la Cámara de Diputados de la Nación, julio - agosto de 2010.

La Nación, segundo en nivel de ventas, ocupa el tercer lugar si tomamos los montos recibidos en concepto de publicidad oficial.

Por esto, si consideramos los valores relativos, *Página 12* es el más beneficiado, ya que con sólo un 25 % del nivel de ventas de *Clarín*, recibe un 70 % de lo que recibe el diario más vendido. En este sentido, el crecimiento de la inversión en *Página 12* fue notable: de 1.700.000 pesos en 2003, a 20.000.000 en 2007; mientras que las pautas oficiales en *Clarín* y *La Nación*, si bien aumentaron, lo hicieron de 4.500.000 pesos en el año 2003 a 24.800.000 pesos en el año 2007 en el caso de *Clarín*; y de 2.700.000 pesos en el año 2003 a 13.500.000 pesos en el año 2007, para *La Nación*.

Es decir, durante el período 2003 – 2007, la pauta oficial para *Página 12* creció unas 12 veces, mientras que para *Clarín* y *La Nación* creció 6 y 5 veces, respectivamente. Si traducimos estos valores al monto recibido por ejemplar, tenemos que, en promedio, *Clarín* recibió 17 centavos por ejemplar, *La Nación* 22 centavos, y *Página 12* 60 centavos por ejemplar.

Cabe aclarar que lo que aquí se señala como llamativo no es el aumento *en sí* de lo invertido en publicidad oficial en medios gráficos, sino la forma en que se distribuyó dicho aumento: del análisis efectuado no se desprenden razones que justifiquen la distribución adoptada entre los principales medios analizados. En este sentido, ningún funcionario del gobierno explicó las razones o criterios que guiaron la política de distribución de la pauta oficial.

Como explicamos, si bien la evolución anual de lo invertido en medios gráficos en concepto de publicidad por la gestión de Néstor Kirchner revela que hubo un incremento en todos los casos en los montos asignados, no está explicitado por qué el tercer diario en nivel de circulación (*Página 12*, con 90 mil ejemplares diarios vendidos en promedio) es el que más recibe en publicidad por ejemplar vendido, mientras que el

diario con mayor circulación (*Clarín*, con 400 mil ejemplares diarios vendidos en promedio) ocupa el tercer lugar en publicidad recibida por ejemplar.

Esto se ve agravado por el caso del diario *Perfil*, marginado totalmente de la asignación de publicidad oficial. Esta situación de exclusión tampoco se fundamenta en criterios explícitos surgidos de una política pública de comunicación, sino que responde a un conflicto de intereses políticos y económicos entre el gobierno y dicha empresa periodística. Más allá de las razones de uno u otro, es clara la utilización de recursos públicos para dirimir una pelea entre privados.

Esto no significa que el modo de distribución de la publicidad oficial adoptado por la gestión de Néstor Kirchner sea erróneo, pero sí, por lo menos, *injustificado*, ya que no se conocen las razones o criterios que lo determinan y le dan forma. Esto se origina, repetimos, en la falta de explicitación de los criterios de distribución de estos recursos.

En el caso de los canales de televisión, observamos una situación similar: para los casos de Canal 9, América y Telefé, no pudimos establecer una relación directa entre niveles de audiencia y montos recibidos por publicidad oficial.

Telefé, por ejemplo, capta casi un 40% de la audiencia pero recibe, sin embargo, el 20 % de la pauta publicitaria pública. Esto hace que Telefé, primero en audiencia, se coloque en cuarto lugar si consideramos los montos recibidos por publicidad.

Canal 9, por su parte, que se ubica tercero tanto en niveles de rating como en montos recibidos por publicidad oficial, recibe montos, si bien inferiores, muy cercanos a los recibidos por Telefé y Canal 13. Esto hace que Canal 9, cruzando las variables de *audiencia* y *montos recibidos*, reciba, en términos relativos, mucho más que Canal 13 y Telefé en relación a su nivel de audiencia.

El caso de América es el más llamativo de los tres: cuarto en índice de audiencia con 4 puntos de “rating”, menos de un tercio de lo que tiene Telefé, recibió casi el 23 % de la pauta, quedando en segundo lugar, sólo detrás de Canal 13. Este fue un caso polémico, debido a la cercanía del gobierno con el grupo empresario que en ese momento era dueño del canal.

En pocas palabras, vemos que el canal líder en audiencia, Telefé, se ubica cuarto en dinero recibido por publicidad oficial, mientras que el segundo en nivel de audiencia, Canal 13, es quien más dinero recibió, pero muy cerca de lo que recibieron América y Canal 9, ambos muy por debajo en índice de audiencia. De nuevo aparece aquí una asignación presupuestaria sin criterios claros que la justifiquen, beneficiando a los grupos titulares de América y Canal 9.

De este modo, retomando la hipótesis planteada en la introducción de este trabajo, observamos una distribución discrecional de los fondos destinados a publicidad oficial durante la gestión presidencial de Néstor Kirchner, entre los años 2003 y 2007, a partir de lo cual ciertos medios o grupos empresarios fueron beneficiados y otros perjudicados.

El hecho de que la gestión de Néstor Kirchner fuera la primera en hacer públicos los montos y destinos de la inversión en publicidad oficial fue lo que permitió un análisis de este tipo, con un cruce entre los montos invertidos en cada medio y sus características, en la búsqueda de posibles criterios coherentes con una política pública de comunicación.

La discrecionalidad detectada se origina en la ausencia de un marco legal en la materia: sin la existencia de una ley al respecto, el gobierno distribuyó los fondos de publicidad oficial sin explicitar los criterios que guiaron sus decisiones.

Si bien en esta investigación nos centramos en la gestión presidencial de Néstor Kirchner (2003 – 2007), la falta de legislación en la materia es un común denominador para todas las gestiones, tanto anteriores como posteriores a la iniciada en 2003, así como también para gobiernos locales y provinciales: no existe ley que regule la distribución de publicidad oficial.

Las consecuencias no deseadas de esta situación pueden ser la implementación de un sistema de premios y castigos hacia los medios según su línea editorial, o la influencia sobre la línea editorial de algún medio (o conglomerado de medios) a partir de la mayor o menor asignación de recursos por parte del Estado.

Como explica Guillermo Mastrini, “Efectivamente hubo y hay un manejo poco claro de la pauta, claramente usada en un sentido de premios y castigos, sobretudo en los últimos dos años, o sea, del 2005 al 2007. En los primeros dos años esta discrecionalidad no fue significativa, pero en los segundos dos años sí; por el monto y porque comienza a haber casos de discriminación a ciertos medios”¹⁸.

Según sostiene Eleonora Rabinovich, de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC),

“el uso de la pauta como un instrumento de castigo o beneficio a los medios de comunicación en función de sus líneas editoriales viola diversas normas internacionales, que están establecidas en documentos de organismos del sistema interamericano y en el pronunciamiento de la Corte Suprema en el caso Río Negro.

Esta discrecionalidad o poca transparencia está sustentada por una falta de un marco normativo adecuado para regular la publicidad oficial, lo que favorece este uso excesivamente discrecional.

• ¹⁸ MASTRINI, Guillermo (2010). Entrevista Personal realizada para la presente tesina. Buenos Aires. Marzo de 2010. [Grabación en posesión de los autores].

Una adecuada ley de publicidad oficial protege a todos los individuos que forman parte de este sistema y, en definitiva, la libertad de expresión de todos.

Las publicidades oficiales tienen que desarrollarse exclusivamente cuando concurren razones de interés público y para comunicar actuaciones, situaciones, normativas, derechos y obligaciones del Estado y la ciudadanía, actos de gobierno, programas e iniciativas que tengan genuina relevancia e interés social. La información que transmitan los avisos debe ser clara y relevante para el público y no para los gobernantes, y debe incluir una frase claramente perceptible que indique que el espacio publicitario es pagado con fondos gubernamentales, indicando qué organismo lo contrata

Insisto en que la publicidad oficial no debe ser utilizada como propaganda encubierta a favor del gobierno, un partido político o un funcionario público. Esta es una práctica que se observa en general en todos los niveles de gobierno, aunque en las provincias es escandaloso

Es importante suspender o limitar la publicidad durante la época de las elecciones. En este sentido, existen distintas legislaciones comparadas que así lo establecen.

Por ello, la información que deba ser publicada y difundida tiene que incluir los presupuestos, los gastos y los datos sobre las campañas. Esa información tiene que ser clara y debe poder comprenderse por el público en general”¹⁹.

Otra consecuencia negativa puede ser un aumento del monto estipulado originalmente para inversión en publicidad oficial en el presupuesto nacional: al no haber ley que rija lo invertido en publicidad, lo proyectado anualmente puede ser ampliamente superado, generando un desequilibrio al interior de las cuentas públicas, a

¹⁹ RABINOVICH, Eleonora. Ponencia en la reunión de las comisiones de Comunicaciones e Informática y Libertad de Expresión en el Edificio Anexo de la Cámara de Diputados de la Nación, julio - agosto de 2010. (www.hcdn.gov.ar).

partir de la reasignación de recursos originalmente disponibles para otros gastos o inversiones, violando así la Ley de Presupuesto.

A partir de declaraciones de Julio Bárbaro, en las que justifica el modo en que se distribuye la pauta oficial para funcionar como “subsidio encubierto”, Guillermo Mastrini opina: “Esto es algo grave. Me parece legítimo que un gobierno dé subsidio a los medios, es algo bastante común en Europa o en Estados Unidos, pero no debe ser bajo la forma de publicidad. Mezclar subsidios con publicidad es la peor manera de hacerlo, porque los subsidios están sujetos a controles que la publicidad no supone, debido a que tiene otra lógica. La publicidad depende más a una planificación de medios, que requiere mayor ejecutividad que un subsidio”²⁰.

En relación a la aparición de medios o formación de grupos de medios que, financiados en gran porcentaje por la publicidad oficial, con una línea editorial cercana al gobierno de turno, podemos observar que, a raíz de la falta de criterios en la asignación de publicidad oficial, durante los años 2003 y 2007 se afianzó un actor que va a tener una mayor importancia en la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007 / 2011): el grupo de medios liderados por el ex banquero Sergio Szpolski, quien sólo con sus revistas Veintitrés, Miradas al Sur y el diario universitario La U recibió más de 7 millones de pesos en concepto de publicidad oficial. Luego compró el diario BAE en 2007 y lanzó posteriormente a la calle el diario gratuito El Argentino. El diario económico BAE, pasó de recibir por publicidad del gobierno \$ 1.176.400 en 2006, a casi 4 millones de pesos en el 2007 (\$ 3.959.953, según el cuadro N° 11).

Esto es un claro ejemplo de lo planteado en la hipótesis, en relación a la creación o consolidación de un actor en base a fondos millonarios de publicidad oficial.

²⁰ MASTRINI, Guillermo (2010). Entrevista Personal realizada para la presente tesina. Buenos Aires. Marzo de 2010. [Grabación en posesión de los autores].

En este sentido, el licenciado Guillermo Mastrini sostiene que el desequilibrio que esta situación puede generar en el mercado de medios es relativo, aunque remarca ciertas anomalías en el período estudiado: “No creo que podamos decir que hubo medios a los que los afectó demasiado la competencia por contar con publicidad oficial que ellos no tuvieron. Sí hubo algunos medios que se sintieron un poco perjudicados por la existencia de más competencia. Pero el problema aquí es el de la dependencia del medio que cuenta con los fondos de publicidad oficial. El caso más marcado es el del grupo Spolski: diversos medios que serían muy difíciles de sostener si no contaran con publicidad oficial”²¹.

Hacia un nuevo marco legal sobre la publicidad oficial

Como vimos, la inexistencia de criterios claros para distribuir la publicidad oficial permitió que el gobierno de Néstor Kirchner utilice discrecionalmente los montos invertidos en este concepto. Para evitar que esto suceda en futuros gobiernos, creemos que es necesario implementar una nueva legislación en la materia.

Si bien en la introducción del presente trabajo esbozamos algunos lineamientos a tener en cuenta para implementar de forma adecuada la distribución de publicidad oficial, aquí detallaremos estos elementos de manera más desarrollada.

Entendemos la publicidad oficial como todo espacio contratado directa o indirectamente por el sector público, en todos sus niveles, en cualquier medio de comunicación y en cualquier formato, con el fin de establecer un canal de comunicación entre el Estado y la población que permita el acceso a toda información de interés

²¹ MASTRINI, Guillermo (2010). Entrevista Personal realizada para la presente tesina. Buenos Aires. Marzo de 2010. [Grabación en posesión de los autores].

público con la finalidad de difundir las políticas, programas, servicios e iniciativas gubernamentales; facilitar el ejercicio de los derechos y promover el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos; estimular la participación de la sociedad civil en la vida pública e informar sobre cualquier hecho que sea de relevancia pública.

Afirmamos anteriormente que la publicidad oficial debe ser clara, objetiva, útil y relevante para el público. Por su parte, para seleccionar los medios en los que se paute, debe tenerse en cuenta el nivel de circulación, audiencia o “rating”, el alcance geográfico del medio, y las características socio-económicas, etarias y de género de los destinatarios.

Si consideramos la publicidad oficial como un canal de comunicación entre el Estado y los ciudadanos, es inevitable incorporar el nivel de circulación de un medio como uno de los criterios válidos para su distribución y asignación. Por ejemplo, para realizar una campaña de prevención de una enfermedad que afecta a toda la población, donde es necesario que se tomen ciertas medidas básicas de prevención, lo más apropiado es recurrir a aquellos medios con mayor circulación o rating para garantizar que el mensaje llegue a la mayor cantidad de destinatarios posible.

Por otro lado, creemos oportuno remarcar que el criterio de circulación no debe ser el único tenido en cuenta para asignar la publicidad oficial, pues si así fuera, los medios más pequeños se verían claramente discriminados, así como también aquellos ubicados en localidades pequeñas. Para evitar esto, debería reservarse un porcentaje predeterminado para ser distribuido por igual entre todos los medios, sin importar su circulación o nivel de ventas.

Otro de los puntos a tener en cuenta es el proceso de adjudicación de la publicidad oficial. En este sentido, creemos que debería tener carácter público y estar

abierto a consultas de cualquier ciudadano, organismo de la sociedad civil, o ente de control.

Para brindarle más transparencia al proceso, creemos necesario que toda la publicidad del Estado Nacional se otorgue a través de un organismo único, por lo que los avisos de Lotería Nacional, Banco Nación, AFIP y Secretaría de Turismo deberían volver a la órbita de Télam, o del organismo que cumpla esta función. De este modo, y teniendo en cuenta que toda comunicación por parte del Estado debe ser *necesaria*, este organismo debería evaluar la relevancia de cada campaña y establecer los soportes que mejor garanticen el acceso a la población objetivo.

También sería de utilidad establecer por ley los topes en los montos totales de la inversión pública publicitaria. Por ejemplo, se puede explicitar que la inversión total de un gobierno no puede superar el 0,15% de la totalidad del presupuesto de ese año, para evitar situaciones como las experimentadas en el período analizado. En este sentido, es necesario también evitar que este monto se ejecute en su totalidad en la primera parte del año, garantizando así el flujo comunicativo a lo largo de todo el año. Esto evitaría también el crecimiento exorbitante de la inversión publicitaria estatal en tiempos electorales.

Por otro lado, consideramos necesario crear un organismo de control que se reúna periódicamente y avale lo realizado en cada período. Este organismo podría estar integrado por legisladores nacionales, un funcionario de la Oficina Anticorrupción, un representante de las distintas cámaras que agrupen a empresas de medios y publicidad, representantes de universidades nacionales, etc.

Debido a que la autoridad de asignación de la pauta oficial está en manos del Poder Ejecutivo, el control debería ejercerse desde otras fuerzas políticas, así como

también desde otros poderes del Estado y organismos de la sociedad civil, garantizando de este modo una mayor transparencia en la auditoría de la asignación.

También creemos oportuna la creación de un Registro Nacional de Medios de Comunicación en el que se detalle y certifique datos de cada medio que incluya alcance geográfico y niveles de circulación.

Como marcamos anteriormente, debe establecerse una salvedad para que a lo largo de un período todos los medios presentes en el registro reciban al menos un aviso de publicidad estatal. También debe establecerse un porcentaje destinado a medios de menor circulación. De este modo, a partir de un análisis del *rating* (televisión), del *share* (radio), el nivel de circulación (diarios) o el número de visitas (sitios webs), podría establecerse la categorización entre los medios con mayor y menor audiencia, y a partir de ahí los porcentajes fijos que recibiría cada uno, más allá de las campañas puntuales pautadas en cada medio a partir de los criterios antes mencionados.

También debería establecerse un listado con los medios más consumidos por cada provincia. Esto permitiría lograr una cobertura nacional y una verdadera representación geográfica y regional. A este fin sería de utilidad que se establezca un porcentaje mínimo para medios regionales y locales, para evitar que toda la inversión se concentre en los medios de Buenos Aires con cobertura nacional.

Cada campaña o pieza que un organismo quiera publicitar debería incluir: objetivos, justificación, público destinatario (edad, sexo, región, perfil socioeconómico). Télam debería aprobar o no cada pedido y realizar la planificación de la campaña y el desarrollo de las piezas publicitarias, tal como lo hace en la actualidad.

Otro de los elementos a tener en cuenta es la existencia de productoras independientes que venden espacios publicitarios en distintos medios de comunicación. Estas deben ingresar al registro de medios, pero deben detallar el destino que le dan a

cada pauta que reciben, para poder realizar el seguimiento de la efectividad de determinada campaña y evitar distorsiones en la colocación final de la pauta publicitaria pública.

Por otro lado, creemos que deberían tenerse en cuenta, como un marco o referencia general, los estudios culturales de consumo de medios que realiza la Secretaria de Medios de la Nación, a fin de lograr asignar proporcionalmente la publicidad oficial según cada tipo de medio consumido. Esto serviría para evitar la desproporción entre la inversión en publicidad oficial y el consumo de un determinado tipo de medios. Por ejemplo, la prensa gráfica recibió durante la presidencia de Néstor Kirchner más inversión publicitaria de la que le correspondería si se tuviese en cuenta los datos de consumos culturales.

Consideramos necesaria también la penalización a aquellos medios que presupuesten los espacios publicitarios al Estado a un precio mayor del ofrecido al resto del mercado. En la misma línea, debería evitarse que un medio reciba más publicidad desde el Estado que la que recibe desde el sector privado. Esto serviría para evitar crear o sostener medios sólo con publicidad oficial. Estos datos pueden ser relevados a través de los movimientos contables de cada empresa periodística.

Los funcionarios encargados de realizar estas tareas deberán defender su accionar ante el organismo encargado de controlar y de aprobar lo realizado en cada período.

Si bien asignar de manera clara y eficiente los recursos públicos no es una tarea sencilla, todos estos elementos mencionados ayudarían a lograr una mayor transparencia y una mayor efectividad en la comunicación entre el Estado y sus ciudadanos.

Todos estos elementos deben considerarse para lograr una distribución de la publicidad oficial que responda a los criterios de transparencia, efectividad, y objetividad. De esta manera podría lograrse que la distribución de publicidad oficial - entendida como un canal de comunicación entre el estado y los ciudadanos- se enmarque en una política pública de comunicación que responda a los criterios de acceso a la información y libertad de prensa, sin beneficiar ni perjudicar a determinados actores, cualquiera sea su línea editorial, como sucedió claramente en el período analizado.

En este sentido, creemos que el diseño y aplicación de criterios claros y explícitos para distribuir la inversión destinada a la publicidad oficial aportarían - además de transparencia al destino de los recursos públicos- herramientas indispensables en la implementación de una política pública que favorezca la comunicación entre el gobierno y todos los ciudadanos.

Creemos que una nueva ley que regule la materia podría llevar adelante el objetivo primordial de la publicidad oficial: pensar y diseñar la distribución de la inversión de las diferentes campañas en términos de eficiencia, de manera que el mensaje llegue al destinatario buscado.

Cabe aclarar que en este proceso no debería excluirse a los pequeños medios de comunicación, por lo que sería necesario destinarles un porcentaje minoritario, y de este modo colaborar con la pluralidad de voces, sin llegar al punto de que la inversión publicitaria del Estado funcione como un subsidio encubierto.

Por eso sería deseable que la nueva legislación encuentre un equilibrio en el que no beneficie a ningún actor en detrimento del bien público, que no desvirtúe el

funcionamiento del mercado ni que acentúe las diferencias que éste crea: el fin último debería ser siempre la efectividad de la publicidad oficial en tanto política pública.

Los proyectos de ley que se presentaron en el período analizado en el parlamento recogen varios de los puntos analizados en este trabajo, y consideramos que son un buen punto de partida para el debate, aunque ninguno pudo ser tratado en el recinto de alguna de las cámaras legislativas.

El Proyecto de Servicios Audiovisuales que se aprobó en octubre del año 2009 afirma que el Consejo Federal buscará “criterios de equidad y racionalidad” en la distribución de publicidad oficial. No define más que eso, dejando por sentado la necesidad de sancionar una ley que regule la asignación de pauta a los medios de comunicación. Es una mención dentro de una ley de 166 artículos, lo que no garantiza una mejora en el sistema.

El radicalismo, en su dictamen en minoría presentado en el Senado de la Nación cuando se trató la Ley de Servicios Audiovisuales, presentó un llamativo sistema de asignación de la publicidad oficial por el cual ante cada publicidad el Estado debe llamar a un concurso público en el que el ganador del mismo se lleva el 50% del monto, el segundo el 30% y el tercero el 20%. Desde el oficialismo criticaron esta propuesta ya que excluye a los medios de comunicación más pequeños. El senador Sanz (UCR-Mendoza) argumentó que si estos concursos se realizaran en cada pueblo del país, todos los medios accederían a la pauta oficial. No creemos que este sistema propuesto desde la UCR sea una posible solución al problema, ya que tiene varias fallas, pero no deja de ser un aporte para el debate.

Consideramos un avance que el mecanismo de distribución de publicidad oficial haya sido parte del debate por la Ley de Servicios Audiovisuales. Fue positivo, en este sentido, que desde la oposición se llame la atención por la poca claridad con la que los

gobiernos de Néstor Kirchner (analizado en el presente trabajo) y Cristina Fernández de Kirchner distribuyeron la pauta oficial. Más allá de la inclusión del tema de la publicidad oficial en el debate, consideramos necesaria la sanción definitiva de una legislación que establezca criterios claros y transparentes en la materia.

Una de las fallas que se ha observado hasta ahora en los distintos proyectos y uno de los temas más difíciles a resolver en esta cuestión es, como marca el doctor Damián Loreti del Centro de Estudios Legales y Sociales, “cierta indefinición respecto de cómo considerar situaciones de superposición, ya que se registran al mismo tiempo medios, productoras y programas. No encontramos claridad en eso: ¿se pauta por programa? ¿Por canal? ¿Por productora? A la hora de recibir, ¿cómo se grilla esto? No encontramos la especificidad del caso. Lo mismo sucede respecto de radios y canales para sus productoras y programas”²².

Aunque todavía quedan varias cuestiones a tener en cuenta en relación a una ley integral que regule la asignación de publicidad oficial, intentamos aportar claridad sobre algunos puntos conflictivos en el tema. Hemos concluido que no hay criterios claros y transparentes en la asignación de pauta a los medios de comunicación, tanto en el período analizado en este trabajo (2003-2007), como en el que lo prosiguió, y que por lo tanto es necesario encontrar un nuevo marco regulatorio.

Además, creemos importante remarcar que deberá ser revisada la relación entre el Estado Nacional, los gobiernos provinciales, y los municipales, ya que de nada serviría que se reglamente la distribución de pauta oficial a nivel nacional y se deje un vacío legislativo en el tema para las provincias y municipios.

²² LORETI, Damián. Ponencia para la reunión de las comisiones de Comunicaciones e Informática y Libertad de Expresión en el Edificio Anexo de la Cámara de Diputados de la Nación, julio - agosto de 2010.

Como explica Mastrini, “La otra cuestión que no hay que perder de vista es que esta situación es mucho más compleja en las provincias que en el Estado nacional, porque los medios provinciales son muchos más dependientes de la publicidad oficial que los medios nacionales, donde el monto de publicidad del estado no debe superar el 10%, según mis cálculos”²³.

Como vimos durante el desarrollo de la presente tesina, la cuestión de la publicidad oficial es un tema central en la relación entre los gobiernos y los medios de comunicación. El vacío legal, tanto a nivel provincial como nacional, favorece la discrecionalidad y aumenta las posibilidades de implementar un sistema de premios y castigos.

Si bien durante el período analizado se detectaron casos paradigmáticos que fueron denunciados en su momento y analizados en el presente trabajo, durante los años posteriores esta práctica se agravó: los montos distribuidos fueron incrementándose año a año, y la discrecionalidad se impuso siempre ante la falta de criterios explícitos de distribución.

Sin ser el objetivo de esta tesina, no quedan dudas de que la línea editorial adoptada por determinados medios es una variable que influye directamente sobre las posibilidades de acceso a fondos en conceptos de publicidad oficial.

En este sentido, la falta de regulación en la materia genera alteraciones en diversos aspectos. Por un lado, posibilita el manejo discrecional de fondos públicos. Por otro, puede influir sobre la línea editorial de los diferentes medios o grupos de medios, tanto a favor del gobierno como en su contra. Y por último, distorsiona la función de la publicidad oficial como herramienta constitutiva de una política nacional de

²³ MASTRINI, Guillermo (2010). Entrevista Personal realizada para la presente tesina. Buenos Aires. Marzo de 2010. [Grabación en posesión de los autores].

comunicación, ya que lo que originalmente estaba destinado a establecer una vía de comunicación entre un gobierno y los habitantes de un territorio, termina siendo utilizado con otros fines (políticos, partidarios, sectoriales, empresarios, etc.).

Creemos que esta anomalía debe denunciarse, debatirse y corregirse, teniendo en cuenta que se han dado pasos importantes durante el período comprendido por las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, como la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y la intervención sobre los principales medios de comunicación monopólicos. Más allá de estos avances, es necesario procurar una mayor diversidad de voces, mayor transparencia y lograr la libertad de expresión que garantice el derecho a la comunicación de todos los argentinos. En este sentido, debería garantizarse una fluida comunicación entre el gobierno (cualquiera sea su procedencia) y los ciudadanos, tanto a través de los medios que sean afines al gobierno de turno, como aquellos que sean más críticos. De este modo, la publicidad oficial podría integrarse a una política pública de comunicación que trascienda el debate político de un período particular.

V – Bibliografía y Anexo

5.1 - Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis; *“La hechura de las políticas”*, México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1992.
- Asociación por los Derechos Civiles (ADC); *“Principios Básicos para la regulación de la Publicidad Oficial”*, Bs. As., Octubre 2006.
- Asociación por los Derechos Civiles (ADC); *“El Precio del Silencio. Abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina”*, Bs. As., Julio 2008.
- BARCESAT, Eduardo. Ponencia en la reunión de las comisiones de Comunicaciones e Informática y Libertad de Expresión en el Edificio Anexo de la Cámara de Diputados de la Nación, julio - agosto de 2010. (www.hcdn.gov.ar).
- BARROS, Rodolfo. Ponencia en la reunión de las comisiones de Comunicaciones e Informática y Libertad de Expresión en el Edificio Anexo de la Cámara de Diputados de la Nación, julio - agosto de 2010. (www.hcdn.gov.ar).
- BELINCHE, Marcelo; *“La conformación de los multimedios en la Argentina pos crisis. Período 2001-2005”*, Centro de Estudios y Observación de Medios (CEOM) de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP, La Plata, 2006.

- BULLA, Gustavo, - POSTOLSKI, Glenn; “Convertibilidad, endeudamiento y devaluación en la economía argentina de los ‘90. Ley de preservación del patrimonio cultural: el poder mediático al desnudo” en Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación www.eptic.com.br Vol.VI, n.1, Ene-Abr. 2004.
- BUSSO, Néstor. Ponencia en la reunión de las comisiones de Comunicaciones e Informática y Libertad de Expresión en el Edificio Anexo de la Cámara de Diputados de la Nación, julio - agosto de 2010. (www.hcdn.gov.ar).
- CUELLO, Fernando. Ponencia en la reunión de las comisiones de Comunicaciones e Informática y Libertad de Expresión en el Edificio Anexo de la Cámara de Diputados de la Nación, julio - agosto de 2010. (www.hcdn.gov.ar).
- CHAROSKY, Hernán. Ponencia en la reunión de las comisiones de Comunicaciones e Informática y Libertad de Expresión en el Edificio Anexo de la Cámara de Diputados de la Nación, julio - agosto de 2010. (www.hcdn.gov.ar).
- DESANTES, José María; “*La información como derecho*”, Nacional, Madrid, 1974.
- GARCIA, Martín; “La Montaña. Concentración Oligopólica Mediática y Poder Económico”, en Medios de Comunicación y Peronismo 8, CEPAG, Buenos Aires, 2009.

- GIUDICI, Silvana. Ponencia en la reunión de las comisiones de Comunicaciones e Informática y Libertad de Expresión en el Edificio Anexo de la Cámara de Diputados de la Nación, julio - agosto de 2010. (www.hcdn.gov.ar).
- GRAZIANO, Margarita; Revista Espacios, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires, 1988.
- JEREZ, Esteban; Proyecto de Ley N° 2707/07 de la Cámara de Diputados de la Nación.
- LORETI, Damián. Ponencia en la reunión de las comisiones de Comunicaciones e Informática y Libertad de Expresión en el Edificio Anexo de la Cámara de Diputados de la Nación, julio - agosto de 2010. (www.hcdn.gov.ar).
- MASTRINI, Guillermo y MARINO, Santiago; “Al final del período. Los límites del progresismo. Políticas de comunicación en Argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner”. Documento de la cátedra Guillermo Mastrini de Políticas y Planificación de la Comunicación, Carrera de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 2008.
- MASTRINI, Guillermo y MESTMAN, Mariano; “¿Desregulación o Reregulación? De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota” Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Febrero 1996.

- MASTRINI, Guillermo (2010). Entrevista Personal realizada para la presente tesina. Buenos Aires. Marzo de 2010. [Grabación en posesión de los autores].
- OSZLAK, Oscar y O'DONELL, Guillermo; “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” en Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, José (comp.) *Para investigar la Administración Pública*, INAP, Madrid, 1984, p.112.
- POGGI, Gianfranco; “El desarrollo del Estado moderno. Una introducción sociológica”, Universidad de Quilmes, Quilmes, 1997. Caps. IV y V.
- POLIMENI, Florencia; Proyecto de Ley N° 3068/06 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires “Regulación básica para las pautas de la Publicidad Oficial”. Autora: Florencia Polimeni, Buenos Aires, 2006.
- RABINOVICH, Eleonora. Ponencia en la reunión de las comisiones de Comunicaciones e Informática y Libertad de Expresión en el Edificio Anexo de la Cámara de Diputados de la Nación, julio - agosto de 2010. (www.hcdn.gov.ar).
- SECRETARÍA DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN, “*Sistema Nacional de Consumos Culturales*”, Marzo, 2006.
- SOLANAS, Raúl; Proyecto de Ley N° 4401/07 de la Cámara de Diputados de la Nación.

- TAMAYO SÁEZ, Manuel, “El análisis de las políticas públicas”, en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comp.) *La nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid, 1997.
- Ley de PRESERVACION DE BIENES Y PATRIMONIOS CULTURALES (Ley 25.750). Boletín Oficial, 4 de Julio de 2003.
- Desgrabación de reunión de las comisiones de Comunicaciones e Informática y Libertad de Expresión en el Edificio Anexo de la Cámara de Diputados de la Nación, julio - agosto de 2010. (www.hcdn.gov.ar).

Sitios Web consultados

- Instituto Verificador de Circulaciones (IVC). www.ivc.com.ar
- www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm
- www.periodismosocial.org.ar
- Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires www.legislatura.gov.ar
- www.cedom.gov.ar
- www.florenciapolimeni.com.ar
- www.ibope.com.ar
- www.lavaca.org
- www.fundacionlacapital.org
- www.wikipedia.org
- <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm>
- <http://www.perio.unlp.edu.ar/htmls/centrosdeestudio/ceom/mapasdemedios.php>
- <http://mediosycomunicaciondeaca.wordpress.com/mapa-de-medios-en-argentina/>

5.2 – Anexo

Extracto del Documento de la ADC presentado en la Cámara de Diputados en el debate por los proyectos de Publicidad Oficial.

Desde la ADC consideramos que dichos criterios deben tener en cuenta en primer término la efectividad del mensaje –teniendo en cuenta el principio de utilidad pública de la pauta- la razonabilidad en el uso de los fondos públicos, y la necesidad de evitar que la publicidad oficial se concentre injustamente en pocos medios o tipos de medios, de modo de cumplir con la obligación estatal de fomentar un sistema de medios de comunicación plural y diverso. Esos criterios sigue por ejemplo la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, que en su artículo 76 *in fine* sostiene que: “Para la inversión publicitaria oficial el Estado deberá contemplar criterios de *equidad y razonabilidad* en la distribución de la misma, atendiendo los *objetivos comunicacionales del mensaje* en cuestión.”

Teniendo en cuenta esos principios, la ADC considera que la asignación de pauta debería incluir y evaluar distintos factores tales como: 1) el perfil del medio y el público al que va destinada la campaña, que es el criterio fundamental; 2) la circulación para los medios gráficos o audiencia en el caso de los audiovisuales (usando datos de circulación confiables e independientes); 3) las tarifas de los medios (que no debería ser superior al de los anunciantes privados); y 4) medidas que garanticen la distribución de pauta entre la mayor cantidad de medios y tipos de medios posibles.

De este modo, para garantizar un ambiente plural en las comunicaciones, el Estado debería establecer mecanismos que fomenten la diversificación de la distribución de pauta entre múltiples medios y tipos de medios, así como la participación de medios

tradicionalmente desfavorecidos, garantizando en cada caso que se cumpla la efectividad del mensaje.

En estos casos, los Estados deberían asegurar fuentes de financiamiento alternativas para fomentar la pluralidad de voces.”

En segundo lugar, un punto crucial es que las mediciones deben efectivamente incluir datos de medios pequeños, comunitarios y provinciales, para que su utilización como herramienta de adjudicación no se alce como una barrera indirecta a la libertad de expresión al marginarlos del otorgamiento de publicidad oficial.

¿Considera que hubo distribución discrecional de publicidad oficial en el período 2003-2007?

Creo que fue cambiando, como fueron cambiando los montos, que fueron creciendo sustantivamente durante el gobierno de Néstor Kirchner. En los inicios no es tan significativo el uso de la publicidad oficial y sobre el final si hubo un marcado uso de los recursos publicitarios.

Creo que esto puede ser conocido porque el gobierno se autoimpuso una política de brincar los datos, cosa que no había hecho ningún gobierno hasta el momento, a partir del decreto 1172/04 se pudo hacer conocido y hay una práctica más habitual de publicar estos datos.

Efectivamente hay un manejo poco claro de la pauta, claramente es usada en un sentido de premios y castigos, sobretodo en los últimos dos años, del 2005 al 2007. Casualmente es el momento en el que el gobierno tiene mejor relación con los medios de comunicación. Es cuando renueva las licencias de los canales 11 y 13. Es cuando el decreto 527 que regala 10 años de licencia a todos los grandes medios de comunicación. También en este momento en que aumenta los montos de publicidad oficial.

En este caso, hay claramente medios, en el caso puntual del Grupo Perfil, que no forman parte de este sistema de reparto. En los primeros dos años no es significativo, pero en los segundos dos años sí, por el monto y porque comienza a haber casos de discriminación, cuando aun no van a ser tan marcados como en el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

La otra cuestión que no hay que perder de vista es que esta situación es mucho más compleja en las provincias que en el estado nacional, porque los medios provinciales son muchos más dependientes de la publicidad oficial que los medios nacionales, donde el monto de publicidad del estado no debe superar el 10%, según mis cálculos. Por esto no creo que sea significativo en los medios nacionales, como lo es en las provincias, en términos de control de la línea editorial.

¿Cuál es el punto más negativo de esa situación?

Creo que lo más negativo es que la publicidad oficial en algunos medios ha generado dependencia. De hecho hay declaraciones de Julio Bárbaro, que terminan justificando esto como “subsídios encubiertos”, esto es algo grave. Me parece legítimo que un gobierno dé subsidio a los medios, es algo bastante común en Europa o en Estados Unidos, pero no debe ser bajo la forma de publicidad. Mezclar subsidios con publicidad es la peor manera. Porque los subsidios están sujetos a controles que la publicidad no supone porque tiene otra lógica. La publicidad depende más a una planificación de medios, que requiere mayor ejecutividad que un subsidio.

Yo estoy totalmente de acuerdo en que haya publicidad oficial, pero esta debe ser transparente. Yo creo que el principal requisito de la publicidad del estado debe ser que sea transparente. Es decir que el gobierno sea bien claro en que gasta la publicidad oficial y para esto deberían establecerse regulaciones que impidan el crecimiento en épocas de elecciones. Se puede regular muy bien esto, que en los 6 meses previos a una elecciones no pueda haber variaciones cuantitativas y cualitativas.

En cuanto al tema de la discrecionalidad, creo que un gobierno no está obligado a pautar *per se* en ningún medio. Es una decisión del gobierno, así como sucede en las empresas. ¿Por qué nadie le exige a Coca Cola que paute en los medios comunitarios? Es una decisión privada. Ahora, lo que sí no puede hacer un gobierno es pautar o no pautar con los criterios de amigo o no-amigo. De todas maneras creo que no es tan grave en el gobierno de Néstor Kirchner como lo es en el que lo sucedió, el de su esposa Cristina Fernández de Kirchner.

En el primer período el gran caso es el de Noticias. Pero hay que verlo de los dos lados, como la discrecionalidad del gobierno de no otorgarle publicidad y también del chantaje de Noticias de plantear si no me pones publicidad oficial te critico. Hay muchos medios que operan así, aunque esto tiene mucho menos difusión. Este es el caso más significativo dentro del período, aunque para mi es para discutirlo largo y tendido.

¿Usted cree que esta discrecionalidad en el reparto de la pauta genera un desequilibrio en el mercado de los medios?

No, al menos no lo veo al nivel de los medios nacionales. El desequilibrio que yo observo es que por ahí algunos medios reciben y les “sacan” la parte a otros. Aunque no creo que se pueda decir que hubo medios que dejaron de existir por esta cuestión. Al menos en este período. No creo que podamos decir que hubo medios que los “mató” la competencia por contar con publicidad oficial que ellos no contaron. Si, hubo algunos medios que se sintieron un poco perjudicados, por la existencia de más competencia. Pero el problema ahí es de la dependencia, la del medio con los fondos de publicidad oficial. El caso más marcado es el del grupo Spolski, diversos medios que serían muy difícil de ser sostenidos si no contaran con publicidad oficial. Que como dije antes, no

creo que este mal que se haga mediante subsidios transparentes, con un concurso, justificados en cada caso el porque, etc. Pero no mediante la publicidad.

En nuestra investigación detectamos que, por ejemplo, a Pàgina 12 se le destinaba 30 centavos por cada ejemplar sobre el precio de tapa y eso es una ventaja comparativa ante los otros medios.

Estamos diciendo lo mismo con distintas palabras. Es lo que permite que el medio subsista, en un medio que tiene poca publicidad es lo que permite que subsista. Hay que tener en cuenta que si el diario cuesta 2 pesos, el diario recibe 1, el otro peso queda en la distribución. Se debería calcular que porcentaje significan esos montos en lo que percibe el diario en cantidad de ejemplares vendidos. Pero como dije antes, termina operando como un subsidio, y eso es un problema.

¿Cuales serían para Ud. criterios validos para asignar publicidad oficial?

El primer criterio a tener en cuenta es la transparencia. Tiene que ser claro. Uno puede cuestionar el criterio, pero mientras sea transparente. Una publicidad oficial no se debe guiar sólo por el rating de un medio. O sea, no tiene porque guiarse con los mismos criterios de “costo” y “eficiencia” de los privados, porque tiene otra lógica. No es “vender más”. Se debe tener en cuenta a que público se le quiere llegar. A la cantidad y al tipo de público. Por ejemplo se puede necesitar hacer una campaña para gente de bajos recursos o la que sea, el dengue por ejemplo. Pero no tiene que tener la lógica comercial.

En primer lugar hay que hacer hincapié en el tema de la transparencia absoluta porque se trata de recursos públicos. En segundo lugar, que no se guíe sólo por una lógica comercial. En tercer lugar, sería bueno que haya una discusión anual, convocando a todos. Bien transparente y participativo. Que se discuta como se ejecutaron los gastos, que se analice y se evalúe junto a sectores externos al gobierno como se procedió. También creo que es importante excluir los flujos electorales, evitar esta alteración.

¿Sería necesario un nuevo marco legal a estos fines?

Yo creo que es muy conveniente un marco legal. En todos los niveles: nacional, provincial y municipal. Me parece que es importante. No creo que esto pueda ser regulado en una Ley de Servicios Audiovisuales, porque son dos temas distintos. Para mí no se debía discutir junto con la Ley de Medios. Hay que trabajar en una Ley de Publicidad Oficial.

¿Hay algún caso ejemplar en este sentido, alguna experiencia en el mundo que se pueda tomar como modelo?

Sí, en Europa hay casos que se discrimina entre publicidad y subsidios. En Argentina hay una experiencia muy interesante en el Municipio de Morón, en términos de aprobar una ley de Acceso de a la Información Pública y en Publicidad Oficial. Hay experiencias en Tierra del Fuego y Neuquén, pero es cuestión de avanzar en la institucionalidad.

¿Cuál es rol de la sociedad civil en la materia?

Las ong han sido muy importantes en tres niveles. En instalar el tema como problema, luego en controlar y finalmente en realizar estudios comparados, investigaciones y aportes de cara a una futura legislación. Yo he colaborado mucho con la ADC y acuerdo mucho con su postura, aunque creo que también es importante controlar la publicidad privada. O sea, si la publicidad oficial ejerce algún tipo de presión sobre los medios, entiendo que la privada también lo puede hacer. No entiendo porque la publicidad oficial es más perversa que la privada. Hay diferencias en el origen y en relación los efectos. En el origen, ahí es vital la cuestión de la transparencia. El señor Garbarino no me tiene que explicar que si le quiere poner 20.000 a Clarín y 2 a Página 12, porque es su decisión comercial, pero el gobierno si me tiene que dar explicaciones porque esta usando dineros públicos.

Ahora en los efectos sobre las líneas editoriales, ahí creo que las diferencias son menores, porque ambos pueden influir, ahí es lo mismo. Si partimos que la publicidad oficial es alrededor del 10% del mercado publicitario argentino y la privada el 90%, nos estamos ocupando del 10% del problema y estamos dejando de lado el 90%. ¿Por qué no se investigan estos efectos?

No es una cuestión ideológica, porque si reconocemos que la publicidad probablemente condiciona líneas editoriales, nos debemos preguntar si sólo la oficial realiza esto. Controlemos lo más posible al Estado, para que no aplique la lógica amigo, no-amigo, pero el privado si puede hacer esto, y es tan perversa una cosa como la otra. Aunque al Estado le puedo exigir una cosa y al privado no.

¿Qué opinión tiene en relación a que el Estado divida la asignación de publicidad en entres “centralizados” y “descentralizados”?

Debería fijarse un criterio general para toda la orbita del Estado. Aunque no creo que sea bueno centralizar toda la publicidad en un solo lugar. Si bien no soy un especialista en el tema, creo que centralizar todo genera una estructura de mucho poder y puede generar tentaciones. Creo que algunos ministerios puedan tener áreas específicas según una necesidad, como Salud o Educación. Lo principal es la transparencia. No me preocupa tanto lo que haga el Estado con la publicidad oficial, si me preocupa que rinda cuenta de lo que hace y que pueda ser controlado. Yo no sería muy prohibitivo en una legislación al respecto, creo que si un gobierno esta obligado a rendir cuentas va a ser mucho más cuidadoso en lo que hace. Porque ciertas prohibiciones generan problemas en la práctica.