



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Espada, Agustín

Publicidad Oficial en Argentina : propuesta metodológica y análisis crítico



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Espada, A. y Marino, S. (2018). *Publicidad Oficial en Argentina: propuesta metodológica y análisis crítico*. *Divulgatio. Perfiles académicos de posgrado*, 3(7), 112-133. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes
<http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2801>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Publicidad Oficial en Argentina: propuesta metodológica y análisis crítico

Official Publicity in Argentina: methodological proposal and critical analysis

ARTÍCULO

Agustín Espada

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional de Quilmes.

Contacto: aeespada@gmail.com

Santiago Marino

Universidad Nacional de Quilmes. Contacto: sgomarino@gmail.com

Recibido: agosto de 2018

Aceptado: octubre de 2018

Resumen

Desde la Economía Política de la Comunicación (EPC) es posible estudiar los procesos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios culturales (Zallo, 1988 y 2009). Si el foco se pone en la relación entre el Estado y los agentes del mercado se agregan elementos propios de los estudios de las políticas públicas de comunicación. En el actual contexto de transformación de procesos y economía, este trabajo propone un abordaje específico sobre Publicidad Oficial (PO), un aspecto clave de la relación entre los estados y el sistema de medios.

De este modo, en las próximas páginas se parte de una concepción entiende a la PO como una de las herramientas con las que el Estado cuenta para dar a conocer sus políticas, actos oficiales y servicios. Como así también en tanto que un mecanismo para administrar la relación con las empresas privadas de medios de comunicación. Desde este punto de entrada conceptual, se combina el análisis teórico y práctico de regulaciones sobre la materia y desgloses de gastos del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) argentino durante los años 2015 y 2016. Esto implica, entonces, analizar el último año de la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner y el primero de Mauricio Macri, respectivamente.

Se intenta de este modo realizar un aporte a un ámbito con cierta vacancia en el estudio de las políticas públicas de comunicación. Se subraya la intención de establecer un conjunto de principios y una metodología para el desglose de los gastos de un organismo o una esfera del Estado en un momento y lugar determinados.

Palabras claves

Publicidad oficial; regulación; Estado; Medios.

Abstract

From the Political Economy of Communication (EPC) it is possible to study the processes of production, distribution and consumption of cultural goods and services. If the focus is placed on the relationship between the State and market agents, elements of the studies of public communication policies are added. In the current context of transformation of processes and economies, studies emerge on how the State administers, executes and regulates the media system. A significant approach is the one that analyzes the Official Publicity, a key aspect. In this work Official Publicity (PO) is understood as one of the tools with which the State counts on publicizing its policies, official acts and services. From this conceptual entry point, the work combines the theoretical and practical analysis of regulations on the subject and expenditure breakdowns of the Argentine National Executive Power during the years 2015 and 2016, last of the presidency of Cristina Fernández de Kirchner and first of Mauricio Macri respectively. The objective of the work is to make a contribution to a field with a certain vacancy in the study of public communication policies. It underlines the intention to establish a set of principles and methodology for the breakdown of the expenses of a body or a sphere of the State at a particular time and place.

Key words

Official Publicity; Regulation; State; Media.

1. Introducción

El sistema de medios en Argentina está fuertemente concentrado en su estructura de propiedad. Ostenta altos niveles de participación de capitales extranjeros y opera con un grado de centralización geográfica en la producción de contenidos muy significativo. Estos aspectos se vinculan con las dificultades de desarrollar modelos sustentables en términos económicos (Marino y Espada, 2017). Y generan una dependencia muy marcada de su relación con el Estado. Así, puede ser calificado como un mercado protocapitalista (Becerra, 2010).

En tal contexto se vuelve muy significativa la crisis de los principales modelos de negocio y fuentes de financiamiento de los medios de comunicación en un contexto de convergencia (Igarza, 2012; Becerra, 2015). Y el Estado materializa un rol clave al momento de garantizar el derecho a la información (DALI) así como también el acceso y la participación ciudadana (Linares, 2016).

El presente trabajo pone el foco en un elemento constitutivo del proceso de administración de la comunicación desde la gestión pública: la Publicidad Oficial (en adelante PO), que se complementa con la regulación y la gestión de los medios de propiedad estatal. En un período de discusión sobre el sistema de medios y su desarrollo, se intenta aportar en una arista más debatida que abordada en términos académicos. Hacia allí avanzamos.

2. Marco Conceptual y Metodología

Si pensamos a la comunicación como un campo inter-trans-disciplinario autónomo (Torrico Villanueva, 2004) y cuyo objeto de estudio es el proceso social de construcción de sentido, cultural e históricamente situado, el presente trabajo se enfoca en una zona del campo disciplinar, los estudios de la economía política de la comunicación, y propone dar cuenta de las relaciones entre el estado, el mercado (de las industrias culturales) y la sociedad (Mosco, 1996).

Desde esta perspectiva resulta posible estudiar los procesos de producción, distribución y consumo de los bienes y servicios culturales. Al poner el foco en la relación entre el Estado y los agentes del mercado, se agregan elementos propios de los estudios de las políticas públicas de comunicación. Por su parte, la transformación que el desarrollo de las redes e internet generan en este campo demanda indagaciones sobre múltiples aspectos, entre ellos los modelos de financiamiento del sistema (Martell, 2010). Y en ese contexto emergen los estudios sobre cómo el estado administra, ejecuta y regula el sistema de medios. Un abordaje significativo es el que analiza la PO, un aspecto clave debido a, por los menos, tres razones: es un mecanismo que articula la relación entre los agentes públicos (el gobierno) y las fuerzas del mercado; los destinos y procedimientos de su administración permiten reconstruir la concepción del sistema; y materializa su lógica de intervención con este recurso clave (sobre todo en mercados pequeños como el argentino).

El sistema comunicacional es abordado aquí a partir de la noción de Políticas de Comunicación, entendidas como el resultado de un proceso dinámico de interacción entre diversos actores, institucionales y no institucionales, que persiguen variados intereses y recurren a mecanismos formales e informales para influir sobre los procesos de regulación y sobre la configuración de los sistemas de medios (Califano, 2015). Estas se componen de planes, programas, proyectos, leyes, decretos y resoluciones. Pero no se agotan en la regulación. Además, en general están configuradas por el modelo de estado imperante en cada momento histórico.

En ese marco, este trabajo enfoca específicamente en un aspecto de la relación entre el estado y los medios. El objeto de estudio es la PO entendida como una de las herramientas con las que el Estado cuenta para dar a conocer sus políticas, actos oficiales y servicios. De esta forma, y en concordancia con las definiciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2012), este mecanismo debe ser utilizado en pos de la protección de defender y garantizar el interés público y el derecho a la información de los ciudadanos. Por otro lado, el manejo o administración de la PO debe ser objeto de total transparencia y, valga la redundancia, publicidad ya que se trata de la contratación de espacios en medios privados con dineros públicos.

La preocupación por el espacio público de la comunicación –crecientemente digitalizado– y las formas de evaluar el acceso y la participación deben ser abordadas en forma conjunta y sistemática. El rol del Estado en Argentina desde 2009 en adelante demanda un recorrido teórico y metodológico que dé cuenta de los nuevos aspectos que completan a estos indicadores de la democracia comunicacional (Becerra y Mastrini, 2016).

Desde este punto de entrada conceptual, el trabajo combina el análisis teórico con uno sobre los documentos de política pública en que se materializan las regulaciones sobre la materia. Además, se enfoca en el desglose de gastos del PEN en Argentina durante los años 2015 y 2016. El recorte está basado en que se constituye por el último año de gestión de la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner y el primero de Mauricio Macri.

En primer lugar, se sistematiza el marco regulatorio que encuadra las decisiones, formas, protocolos y mecanismos para la pauta o contratación de PO. Se estudian y describen leyes, decretos y resoluciones de autoridades competentes en la materia. Esto se desarrolla a partir del diseño de una matriz que permita la descripción y comparación de distintas leyes o decretos a partir de sus establecimientos y definiciones.

El estudio puntual sobre los datos de distribución en los períodos mencionados demanda la descripción de las partidas presupuestarias, sus mecanismos de contratación, el destino de los fondos y su clasificación de acuerdo a distintos criterios. Para esta tarea se realizan las siguientes actividades:

- Análisis del Presupuesto Nacional en el ítem “Publicidad Oficial” de organismos centralizados;
- Análisis de las partidas ejecutadas para tal fin a partir de la información publicada por la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM);
- Identificación de tipos de anuncio y forma de cancelación;
- Distinción de la razón social de la organización receptora y de la relación de propiedad entre las mismas y los grupos multimediáticos existentes;
- Identificación de la organización, tipo de medio, soporte, zona de cobertura;
- Sistematización de los datos para la evaluación;
- Elaboración de cuadros y gráficos;
- Análisis crítico en relación a los principios internacionales del SIDH y las regulaciones contempladas para la materia.

El objetivo del trabajo es realizar un estudio analítico del marco regulatorio y la distribución de la publicidad oficial a la luz de los principios diseñados por la Relatoría para la Libertad de Expresión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Se propone comparar los aspectos señalados por la Relatoría dentro de las buenas prácticas de esta

política de comunicación con los datos y regulaciones vigentes en Argentina entre 2015 y 2016. Se subraya la intención de establecer un conjunto de principios y una metodología para el desglose de los gastos de un organismo o una esfera del Estado en un momento y lugar determinados. Como así también el análisis comparativo de instrumentos de regulación y procesos de aplicación y gestión en dos momentos diferentes de gobiernos diferentes. Se aspira a que los resultados sean tan significativos como operativa la propuesta metodológica para el estudio.

3. Antecedentes

Si bien la discusión sobre PO está presente en el debate público en Argentina en los últimos años, la academia no muestra estudios expandidos sobre la cuestión. La temática ha sido trabajada con intensidad por diferentes Organizaciones No Gubernamentales (ONG) como Poder Ciudadano y la Asociación por los Derechos Civiles (en adelante ADC), que lo tiene en su agenda desde hace más de 10 años. Se abordó también en una serie de intentos de regulación, caso todos fallidos por diferentes cuestiones políticas. Y existen algunos trabajos periodísticos y académicos que enfocaron en su análisis.

Se destaca, por un lado, el temprano trabajo intitulado “Propaganda K. Una maquinaria de promoción con el dinero del Estado” de la periodista María O’Donnell. El libro, publicado en agosto de 2007, es resultado de una investigación periodística con soporte de la ADC en el que se da cuenta del manejo del dinero público como sostén de la construcción de un mecanismo que incide en la relación de los gobiernos con el sistema de medios comerciales. El libro expone como clave la ausencia de un marco regulatorio que limite el mecanismo de condicionamiento de líneas editoriales en base a financiamiento sustentado en el erario público. Y sostiene que eso implica una amenaza sutil a la libertad de expresión. El estudio está enfocado en la gestión de la Secretaría de Medios del PEN entre 2003 y 2007, y deja en claro, el mecanismo de discrecionalidad en la decisión de los destinos de montos que crecieron exponencialmente y sin criterios transparentes de control y administración.

La investigación desarrolla un análisis de las bases de datos oficiales del presupuesto de la Secretaría de Medios y, pone en relación esa información con la conformación de sociedades destinatarias de los fondos públicos. Se completa con entrevistas en profundidad con funcionarios y especialistas y en el trabajo de pedidos de acceso a la información pública para cuya tarea se apoya en la ADC. La obra resulta pionera en la puesta en debate público del problema de la PO, más allá de los claustros y cenáculos políticos.

En relación a la investigación académica, el trabajo de Martín Becerra “Quid pro quo. La publicidad oficial en la argentina y sus múltiples facetas” es posiblemente el estudio más profundo realizado sobre la temática. El investigador de la Universidad de Quilmes da cuenta en su abordaje de un estudio comparativo, lo que vuelve más relevante los resultados del análisis. Se da cuenta de la administración y gestión de la PO por parte de tres gobiernos de tres distritos políticos diferentes (El estado nacional, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) gestionados en el momento del recorte temporal por tres gobiernos diferentes: dos en el marco del Frente para la Victoria y uno del PRO.¹

Su aspecto distintivo radica en que procesa y compara la información de fuentes oficiales (Gobiernos Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires), así como de la Asociación Argentina de Agencias de Publicidad (AAAP) y de consultoras líderes en monitoreo del mercado publicitario en medios de comunicación, como Brand Connections y Monitor de Medios Publicitarios. A su vez,

Permite comprender la dimensión de la pauta publicitaria oficial en el marco de la torta publicitaria argentina; detalla cuáles son los comportamientos más significativos de las tres cuentas publicitarias gubernamentales más importantes del país, desagregados en términos de montos, de beneficiarios y de contenidos; cuál es su incidencia en relación a las nuevas reglas de espacios de publicidad electoral gratuita en medios audiovisuales (Becerra, 2011, p. 14).

En palabras del autor, el análisis comparado arroja interesantes conclusiones acerca de las coincidencias y divergencias que exhiben gobiernos con signo político diferente. Y funciona como un antecedente significativo para el presente trabajo que propone comparar dos gobiernos de tinte político diferente en un proceso temporal más amplio.

En el mismo ámbito pueden distinguirse dos conceptualizaciones o caracterizaciones de la relación entre Estado y medios de comunicación en América Latina que ilustran la imbricación de ambos actores. Por un lado, Silvio Waisbord (2013) habla de “patrimonialismo mediático” para describir la “persistencia del patronazgo en las decisiones que afectan a la economía mediática, el uso discrecional de los recursos públicos y la publicidad y el “amiguismo” en las relaciones entre el gobierno y los medios” (p. 120). Por otro lado, Márquez Ramírez y Guerrero (2015) hablan de modelo “liberal capturado” para caracterizar a un sistema mediático que “se define por intereses políticos y económicos de grupos concretos que, ya sea desde la política o desde el sector privado, tratan de “capturar” tanto el periodismo

¹ Si bien es cierto que el gobierno nacional y de la Provincia de Buenos Aires integraban el mismo frente político, en el momento del recorte las lógicas personalistas de la administración de lo público justificaban la distinción.

como las políticas de comunicación. Las lealtades de los intereses corporativos varían dependiendo de los actores políticos de turno” (p. 146).

Entre otros trabajos que forman parte de los antecedentes se destacan los estudios provenientes de análisis periodísticos y su relación con el gobierno como actor generador o financista de la producción de noticias. Tanto Amadeo (2016) como Amado (2015) y ambas en coautoría (2014) destacan la incidencia del comportamiento gubernamental y las políticas de distribución de publicidad oficial en el día a día del periodismo.

Por último, en línea con el objeto del presente estudio, se enlistan una serie de trabajos de divulgación realizados recientemente como parte de nuestra investigación, en diferentes medios electrónicos². En todos ellos se propone un recorrido similar al actual desarrollo: la sistematización de datos oficiales, su puesta en relación con el marco regulatorio y el estudio del impacto en el sistema de medios desde la perspectiva del financiamiento y de la incidencia en el pluralismo y la diversidad.

4. Marco regulatorio de Publicidad Oficial

El estudio, comparación y análisis de regulaciones en materia de PO tiene en América Latina un marco de referencia obligado: los principios establecidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Este documento -elaborado en 2012- establece ocho principios generales que los Estados deberían tener en cuenta al momento de establecer marcos regulatorios para la PO.

Con el objetivo de describir las regulaciones existentes en función de estos principios, en este trabajo se propuso elaborar una matriz de análisis en base a este documento. De esta forma se trabajó en una guía de preguntas a realizar a toda regulación que pretende establecer el cumplimiento de los siguientes ocho ítems establecidos por la CIDH.

1. Establecimiento de leyes especiales, claras y precisas.

Este aspecto está ligado a las formas legales a través de las cuales el Estado regula. Las definiciones juegan un rol clave ya que deben ser claras, sencillas y abarcadoras. Esto se relaciona con la necesidad de incorporar en la regulación a todos los organismos que forman parte del Estado, así como también a todos sus poderes (legislativo y judicial). Las definiciones también deben comprender la totalidad de la cadena de producción, contratación

² Ver por ejemplo en <http://chequeado.com/el-explicador/cfk-vs-macri-en-que-cambio-y-en-que-no-el-manejo-de-la-publicidad-oficial/> y en <http://chequeado.com/el-explicador/como-uso-la-publicidad-oficial-macri-en-su-primer-ano/> . También en <http://revistafibra.info/publicidad-oficial-2017-concentrada-y-en-aumento/> .

distribución y asignación de la PO para evitar discrecionalidades en cualquiera de las etapas. Las regulaciones deben incluir los principios de transparencia de la información, de interés público de la información y de la correcta utilización de los fondos estatales.

2. Objetivos legítimos.

En este ítem se establece qué es PO y qué no. Se define que no puede ser utilizada con fines discriminatorios ni para influir políticamente en la sociedad a través de mensajes que confundan *partidos políticos gobernantes* con *gobiernos*, así como tampoco a los funcionarios a cargo de la ejecución de las políticas publicitadas. En este punto se debe dejar en claro que el principal beneficiario del mensaje es el ciudadano que lo recibe al informarse de un servicio o de una política que lo puede incluir. Las preguntas que la matriz incluye para ese ítem son sobre:

3. Criterios de distribución.

La PO debe ser distribuida a través de criterios “preestablecidos, claros, transparentes y objetivos”. No puede ser utilizada como herramienta de premiación o castigo a los medios según sea su línea editorial. Para evitar las discriminaciones arbitrarias y discrecionales es que se establecen unos criterios que deben priorizar la eficiencia de la PO en el cometido de su objetivo: satisfacer el derecho a la información de la población. Por este motivo se establece que el público objetivo y la cantidad y tipo de audiencia de los medios son los criterios más razonables para la distribución de la publicidad. Este aspecto se analiza a través de preguntas que indagarán sobre:

4. Planificación adecuada

Este punto vuelve a centrarse en evitar arbitrariedades en la distribución y asignación al exigir un plan anual por dependencia que justifique los montos a invertir de acuerdo a distintas campañas que tengan una funcionalidad y un rol determinado. Se analizará de acuerdo a los siguientes elementos, desagregados del punto quinto al octavo.

5. Mecanismos de contratación

La contratación de terceros (agencias) para la distribución de PO debe estar regulada y la información debe ser pública. Además, los criterios a través de los cuales se asignan y eligen medios y agencias deben quedar estipulados y deben basarse en la regulación en cuestión. Sólo pueden asignarse partidas de forma directa en situación excepcionales de emergencia. Para analizar este punto se tienen en cuenta preguntas referidas a:

6. Transparencia y acceso a la información

La información sobre los destinos de los presupuestos debe ser pública. Así también el Estado y sus distintas dependencias y organismos deben dejar en claro cuáles fueron los criterios a través de los cuales se tomaron las decisiones de asignación. En este punto resulta

central la publicación de los datos de audiencia analizados, los precios pagados por segundos o centímetros publicitarios y las formas a través de las cuales se contrataron estos espacios. Las preguntas para describir este punto serían sobre:

7. Control externo de la asignación publicitaria

Así como la distribución de PO debe quedar en manos técnicas y no sólo en funcionarios dependientes del PEN, las leyes deben crear instancias de auditorías anuales o semestrales. Éstas deben integrar distintas voces independientes que cuenten con herramientas apropiadas para sancionar al Estado en el caso de incumplimientos del articulado vigente. Para este punto se realizan preguntas referidas a:

8. Pluralismo informativo y publicidad oficial

La CIDH es clara al establecer que el fin de la PO no es el fomento a la aparición y sostenimiento de voces comunitarias, alternativas, o simplemente de menor tamaño a las grandes firmas comerciales. Para esto se deben crear instancias independientes aunque el reparto de PO no debe discriminar a estas organizaciones que tienen el derecho a ser incluidas en las planificaciones presupuestarias así como el Estado tiene la obligación de contemplar mediciones y criterios que las tengan en cuenta.

4.1. Regulación de la PO en Argentina

Como ha sido dicho ya, América Latina exhibe pocos antecedentes de trabajos que analicen normativas dedicadas a ordenar la distribución y al establecimiento de criterios para la administración de PO. Sólo en Perú³ existe una (escueta) regulación específica. A nivel europeo se constatan marcos regulatorios más elaborados, pero no homogéneos. Como describen Elíades y Larrondo (2011), Alemania, Bélgica y Francia cuentan con regulaciones parciales sobre los casos de Italia y Holanda. Además, Italia, Portugal y Holanda cuentan con regulaciones específicas mientras que en el Reino Unido cuentan con mecanismos consultivos de organismos técnicos.

Por su parte, la ausencia de una regulación específica, integral y nacional de la PO es un rasgo característico de las políticas de comunicación argentinas y una de las grandes deudas de la democracia en esta materia. El uso y abuso discrecional de su distribución ha transformado el tema en discusión en ámbitos periodísticos, académicos y organismos defensores de derechos humanos y ONGs.

³ Ley que regula la publicidad estatal en Perú, disponible en:
https://apps.contraloria.gob.pe/unetealcontrol/pdf/06_28874.pdf

La principal jurisprudencia en materia de regulación está ligada a fallos de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Los casos trabajados fueron los de la Editorial Río Negro contra el gobierno de la provincia de Neuquén en 2007 y los de la Editorial Perfil de 2011 y Artear S.A. en 2014 contra el Estado nacional. En todos estos fallos la CSJ exige a las autoridades competentes que se establezcan principios o criterios claros y no discriminatorios para la distribución de PO. Al mismo tiempo, destaca las consecuencias que tiene un reparto discrecional, arbitrario y discriminatorio sobre la pluralidad y diversidad del sistema de medios en particular y sobre el derecho a la libertad de expresión en general.

En el ámbito provincial, a su vez, pueden destacarse algunos intentos de regulación en Tierra del Fuego (Decreto N° 3106/15) y en Río Negro (Ley N 4391) También existen casos de municipios que regularon específicamente esta materia como Morón (provincia de Buenos Aires) o Bariloche (Río Negro). Resulta destacable la ley sancionada por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en 2010, vetada por el entonces Jefe de Gobierno, Mauricio Macri. En la misma ciudad existe desde 2007 una Ley de Medios Vecinales que crea un registro de medios de ese tipo (comerciales y no comerciales) a los cuales el gobierno debe destinar un monto mínimo de PO.

Dentro de lo vigente a nivel nacional, el marco normativo está compuesto por una serie de decretos, resoluciones y leyes que regulan parcialmente la distribución de PO. En primer término se encuentra la Ley de Ética Pública que, en su artículo 42, establece que

La publicidad de los actos, programas, obras, servicios y campañas de los órganos públicos deberá tener carácter educativo, informativo o de orientación social, no pudiendo constar en ella, nombres, símbolos o imágenes que supongan promoción personal de las autoridades o funcionarios públicos.

También se encuentra el Código Electoral. En su artículo 64 impide la publicidad de actos de gobierno en las dos semanas previas a las elecciones, aunque no hace mención específica a la publicidad estatal. Por su parte el Decreto 984/2009 establece la forma en la cual los organismos dependientes de la Administración Central deberán gestionar la publicidad de sus actos. La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, a su vez, también tiene un artículo específico, el 76, donde indica que

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. Para la inversión publicitaria oficial el Estado deberá contemplar criterios de equidad y razonabilidad en distribución de la misma.

La mayor novedad en materia regulatoria vino de la mano del actual gobierno nacional. A través de una Resolución de la Jefatura de Gabinete de Ministros –a cargo del área responsable de la gestión de la PO, la Secretaría de Comunicación Pública- reguló su definición, distribución y control. Mientras la Cámara de Senadores discutía y daba media sanción a un proyecto de ley sobre el tema, el gobierno publicó la Resolución 247/2016. A esta normativa se le aplica en este trabajo a través de la matriz creada para tal fin.

Tabla 1. Aplicación de la Matriz de análisis en base a principios de la CIDH.
Caso Argentina, situación actual (2016-2018)

	Resolución 247/2016 Jefatura de Gabinete
1. Establecimiento de leyes especiales, claras y precisas	
1.1. ¿Establecidas?	No es ley, es resolución del PEN.
1.2. ¿Cómo se define a la Publicidad Oficial (PO)?	Se considera publicidad oficial a toda forma de comunicación, anuncio o campaña institucional, de carácter oneroso, gratuito o cedido por imperio legal, efectuada a través de cualquier medio de comunicación, por los organismos enumerados en el artículo 8º de la ley 24.156, el Banco de la Nación Argentina y sus empresas vinculadas, para difundir acciones o informaciones de interés público.
1.3. ¿Qué etapas regula (Producción/Contratación/Distribución/Control)?	Contratación y distribución.
1.4. ¿Establece principios de interés público y utilidad pública?	Sí, de interés público.
1.5. ¿Incorpora a: Poder Ejecutivo/Poder Legislativo/Poder Judicial/Órganos descentralizados/Entes Autárquicos/Sociedades comerciales con capitales estatales?	Sólo PEN y organismos descentralizados.
2. Objetivos legítimos de la publicidad oficial	
2.1. ¿Define?	No.
2.2. ¿Qué puede ser publicidad oficial?	Toda forma de comunicación, anuncio o campaña institucional, de carácter oneroso, gratuito o cedido por imperio legal, efectuada a través de cualquier medio de comunicación.
2.3. ¿Qué no es publicidad oficial?	Mensajes que afecten derechos humanos y sociales; que promuevan intereses políticos; que hagan referencia a la campaña electoral; que promuevan el desprestigio a personas o instituciones; mensajes discriminatorios; que inciten a la violencia; que menoscaben políticas

	públicas de otros organismos; información engañosa; que incluyan frases o símbolos que induzcan a la confusión con partidos políticos.
3. Criterios de distribución de la pauta	
3.1. ¿Establece criterios?	Sí.
3.2. ¿Incluye participación de funcionarios de carrera técnicos especializados? ¿Quién se encarga de ejecutar la distribución? ¿Cómo son designados?	No, se encarga la Secretaría de Comunicación Pública con designación presidencial.
3.3. ¿Toma como criterio el perfil del público al que va destinada la campaña? ¿Es el criterio preponderante?	Sí. No es el criterio predominante.
3.4. ¿Toma como criterio los precios de avisos de los medios?	No.
3.5. ¿Toma como criterio la circulación o audiencia del medio? ¿Es el criterio preponderante?	Sí. No es el criterio predominante.
3.6. ¿Establece otros criterios?	Sí. Zona de alcance geográfica del medio es uno y el federalismo y el pluralismo otro.
3.7. ¿Existen un mecanismo de ponderación de los criterios?	No, sólo se establece que ninguno deberá superar el 60.
3.8. ¿Quién realiza las mediciones de audiencia? ¿Es un organismo imparcial?	Organismos privados.
3.9. ¿Cómo son las mediciones de audiencia existentes? ¿Incluyen datos federales y de medios pequeños y comunitarios?	No son federales y no incluyen a medios pequeños y comunitarios.
4. Planificación adecuada	
4.1. ¿Exige una planificación anual de la publicidad oficial? ¿Por dependencia?	Sí, pero no por dependencia, uno general que incluya a los organismos participantes.
4.2. ¿Existe prohibición para períodos electorales?	No.
5. Mecanismos de contratación	
5.1. ¿Crea un registro de proveedores?	Sí, el Registro Nacional de Proveedores de Pauta Oficial.
5.2. ¿Quiénes pueden ser proveedores?	Medios, productoras o comercializadoras que se inscriban y presenten: licencia, autorización o habilitación, identificación de propietarios, domicilio legal, cuadro tarifario, acreditación de cumplimiento de obligaciones fiscales, laborales y previsionales, acreditación del tiempo de permanencia en la actividad (mayor a un año para web), información sobre la existencia de código de ética o de adhesión a protocolos de tratamiento informativo.
5.3. ¿Es público el registro de proveedores?	Sí.
6. Transparencia y acceso a la información	
6.1. ¿Exige publicación periódica de informes?	Sí, semestrales.

6.2. ¿Los informes contienen los criterios de asignación/forma de contratación/tipos de medios/montos/presupuesto/campaña/organismo contratante/precios/datos de circulación?	Los informes contienen: nombre de organismo, título de la campaña, número de orden, monto pagado, nombre del medio, tipo y mecanismo de asignación.
7. Control externo de la asignación publicitaria	
7.1. ¿Genera un proceso de auditorías legislativas periódicas?	No.
7.2. ¿Se establecen sanciones proporcionales por incumplimientos?	No.
8. Pluralismo informativo y publicidad oficial	
8.1. ¿Se utiliza como herramienta de fomento?	Sí.

Fuente: elaboración propia

De acuerdo a lo analizado sobre la Resolución 247, se puede establecer que el Gobierno argentino a cargo de Mauricio Macri establece criterios no objetivos (como “pertinencia del mensaje”) pero sin embargo identifica que la PO puede utilizarse como fomento a la pluralidad de voces (cuarto criterio). Define, a su vez, que la “audiencia” resulta determinante para la obtención de pauta. Pero no crea instrumentos de medición propios ni acordes a la necesidad. Tampoco crea autoridades de control ni gestión colegiadas, técnicas e independientes. Si bien se habilita un registro de proveedores, este no es taxativo en cuanto a los procesos de contratación. Debe agregarse, además, que dicho registro cuenta con restricciones que no asumen ni resuelven la deuda que el Estado tiene en materia de regularización del sector sin fin de lucro de la comunicación.

5. Análisis de la ejecución de los fondos

En tanto el presente trabajo propone –entre otros objetivos- dar cuenta de diferentes modelos de gestión de la PO como elemento relevante de la política de comunicación a continuación se presentan datos que permiten comparar. En esa línea se expone -ordenados cronológicamente- un recorrido por 2015, período anterior a la nueva regulación⁴, y luego otro sobre 2016, la gestión con la Resolución vigente. Se dividen, entonces, dos períodos reconocidos de la siguiente manera:

- Gestión sin regulación: primer semestre 2015 vs primer semestre 2016. Este recorte se establece de tal modo de quitar de la muestra el proceso de elecciones presidenciales que podrían contaminar la muestra.

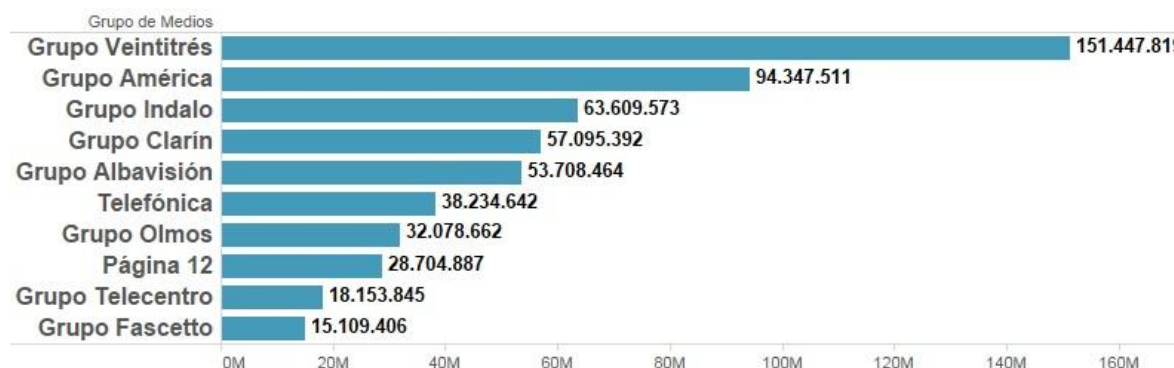
⁴ Sobre la que se desconoce cuánto tiempo permanecerá vigente, dado el tratamiento en el Congreso de un proyecto de ley que cuenta con media sanción al mes de agosto de 2017.

- Gestión con regulación: segundo semestre 2016. Con el objeto de evaluar en período de tiempo similar.

5.1. ¿En qué cambió el manejo de Publicidad Oficial?

La distribución de PO en el primer semestre del último año de gestión de CFK resultó discrecional. La lógica amigo-enemigo fue ordenadora de los destinos de los fondos. Y el indicador “audiencia” no resultaba contemplado para evaluar dónde pautar. En relación a los soportes, la prensa gráfica era el destinatario principal con el 29,6% del total. Otro aspecto distintivo fue que las señales de TV por Cable (16,9%) superaban a los canales de TV abierta (16,8%).

Gráfico 1. Los 10 grupos más beneficiados entre enero-junio de 2015 (FPV)



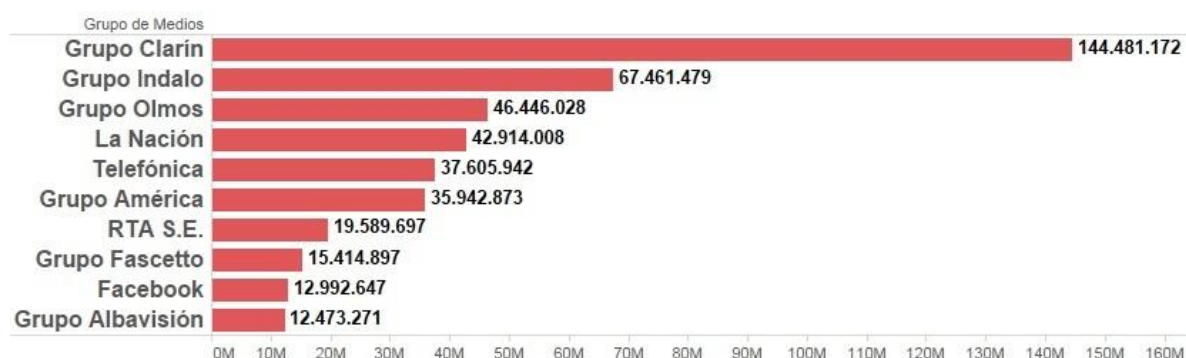
Fuente: Elaboración propia con datos de Poder Ciudadano

Los cinco grupos más beneficiados fueron el Grupo Veintitrés (\$151 millones), América (\$94 millones), Indalo (\$64 millones), Grupo Clarín (\$57 millones) y Albavisión (\$54 millones). Entre estos grupos concentraron el 33% de los fondos. La discrecionalidad se manifiesta en el favoritismo hacia grupos con línea editorial oficialista hasta diciembre de 2015 y con audiencias regulares que enfrentaron grandes crisis económicas a partir del cambio de gobierno (Veintitrés e Indalo). También se muestra en el castigo al principal grupo multimediático del país, con grandes niveles de audiencia, enfrentado abiertamente con el gobierno (Clarín).

Por su parte, a partir de su asunción, la administración Macri exhibió una serie de modificaciones notables en el plano discursivo y el político regulatorio de los medios de comunicación (Marino, 2016). Por un lado, el relato de Cambiemos expresa la idea del “fin de la confrontación”. Por el otro, se mostró urgido en reformar la normativa heredada.

En materia de PO, durante el período enero-julio de 2016 se destaca que el Grupo Clarín pasó del 4,5% al 18% del total y se ubicó en el 1° lugar de los beneficiados. Por su parte el diario *La Nación* creció hasta el 4° puesto con el 5,3%. Resulta necesario destacar que esta empresa gestiona únicamente el diario y algunas revistas de baja circulación. Mientras que Telefónica (Telefé y sus repetidoras) aparece un lugar más abajo (el 5°) con el 4,7%. Lo peculiar es que el Grupo Indalo –con una línea editorial hostil- aparece en el 2° lugar.

Gráfico 2. Los 15 grupos más beneficiados enero-junio de 2016 (Cambiemos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SecCom

Respecto a lo invertido en la web los montos son parecidos en ambos períodos. Pero con Cambiemos Facebook y Google trepan hasta los primeros 15 y sumados controlan el 70% de lo destinado al sector, en detrimento de otros medios digitales.

La gestión de PO en 2016 presenta una relación más directa entre los destinatarios y sus niveles de audiencia. Aunque una serie de casos puntuales describe fuertes contradicciones, tales como la existencia de altos niveles de pauta en medios con bajos indicadores de audiencia o bien de anuncios en contenidos generados por productoras que son propiedad de periodistas políticos que evalúan el andar del gobierno.

Al comparar con el primer semestre de 2016 se constata que Cambiemos redujo un 30% el monto distribuido, mientras que los 15 destinatarios que más pauta recibieron incrementaron la concentración un 10%. Otra diferencia es la menor participación de las señales de cable, que redujeron su número al 8,2%. Por su parte, un rasgo de continuidad es la asignación de pauta a partir de la lógica amigo-enemigo. Aunque, claro, lo que muta es quién es cada uno. Otra es el de la discriminación hacia el sector comunitario, que recibió en ambos períodos montos marginales.

Por su parte, el estudio realizado contempla como gasto en PO tanto lo abonado de modo directo como los canjes que implican condonación de deudas impositivas de los medios. Esto es así porque en el primer mecanismo el Estado hace una erogación de dinero, mientras

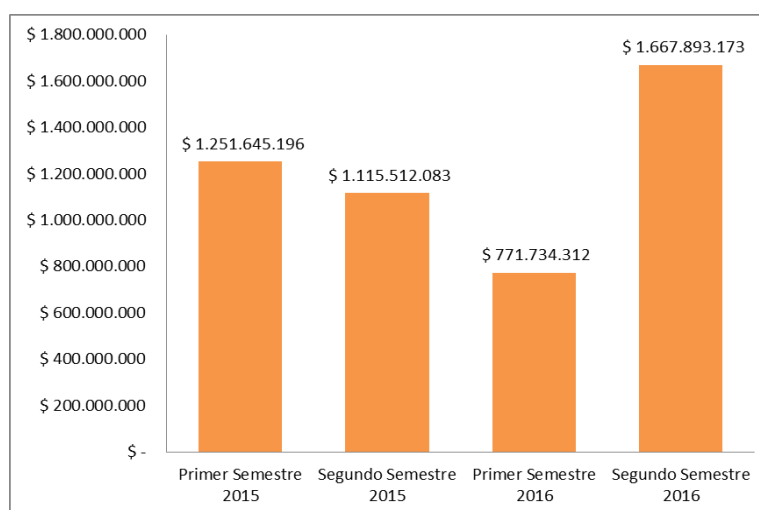
que en el segundo utiliza un crédito de otras áreas (AFIP por ejemplo) para pautar. La aclaración que debe hacerse es que son los medios los que deciden canjear deuda por pauta y la SeCom no elige el destino del dinero. En este último caso, donde el Estado elige pautar, la lógica amigo-enemigo se profundiza. El canje de pauta se realiza por dos mecanismos, el decreto 1145/09 y el decreto 852/14, ambos sancionados durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Sin embargo, el gobierno de Mauricio Macri extendió el plazo de presentación para esta última herramienta con la Resolución Conjunta de Jefatura de Gabinete y AFIP N° 56 del 8 de marzo de 2016.

5.2. Resolución y después

La ya descripta resolución del PEN dictada a mediados de 2016 tuvo plena ejecución en el segundo semestre de ese año. Por ese motivo, se analiza como un período separado del anterior aunque el gobierno sea el mismo: Cambiemos (Mauricio Macri).

Si se compara con el primer semestre de 2016 se registra un aumento del 130% en los montos, ya que durante la segunda mitad de ese año se repartieron \$1.667.893. Además, los cinco grupos más beneficiados concentraron el 46% de esos fondos. El multimedio Clarín fue quien más recibió (\$366 millones), seguido por Telefónica (\$134 millones), Indalo (\$103 millones), América (\$97 millones) y La Nación (\$73 millones).

Gráfico 3. Evolución semestral del gasto en PO 2015-2016



Fuente: Elaboración Propia

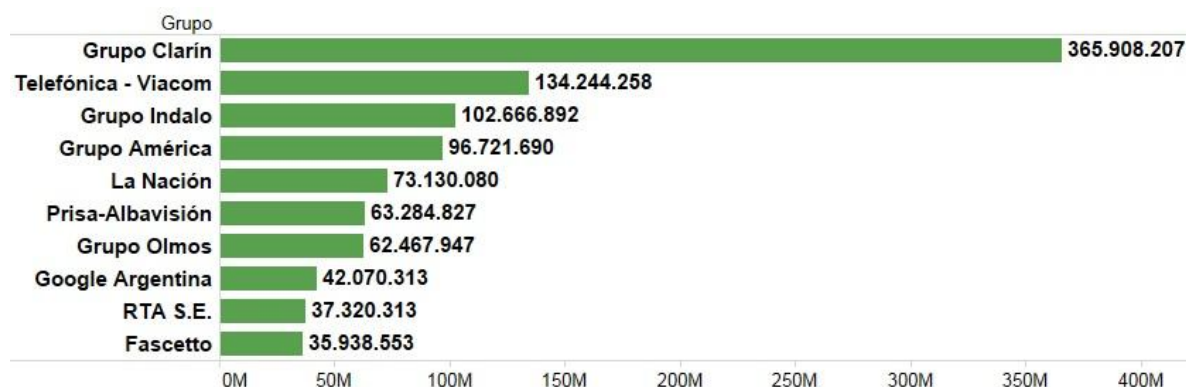
El primer criterio establecido está relacionado con los niveles de audiencia, tirada y visitas de los medios. En este aspecto, la distribución muestra una relación más certera con el

público de cada medio, aunque se encontraron algunas excepciones con líderes de audiencia que están entre los principales destinatarios (Telefé en TV abierta, FM Pop y FM Disney en radio).

Al analizar la pertinencia de las plataformas elegidas para publicitar –sobre esto es necesario destacar que se comparan fondos porque no se publican datos sobre la cantidad de anuncios contratados- se encuentran algunos desniveles. Si bien la televisión es el medio más popular, los canales abiertos (\$477 millones) percibieron dos veces más dinero que las señales de pago (\$162 millones) cuando son menos vistos. También se destaca que la prensa gráfica (\$468 millones) ocupó el segundo puesto en el ranking de las plataformas más elegidas por el gobierno para pautar cuando año a año pierde audiencia. Las redes sociales (\$57 millones) recibieron más fondos que los portales webs (\$51 millones) mientras que la radio (\$297 millones) ocupó el tercer lugar.

El otro criterio auditable o mensurable es el cuarto establecido por la resolución, el del federalismo y la pluralidad de voces. Puede combinarse también con el tercero que menciona la “zona geográfica” o de influencia cubierta por los medios. En este punto se destaca que, dado que no se publican los datos de la cantidad de anuncios contratados en cada uno de los medios, los fondos destinados a cada una de las provincias son dispares. Los medios de la CABA concentraron el 70% del dinero mientras que otras provincias mucho menos, como Córdoba con 3,8%, Santa Fe con 2,6% o Mendoza con 1,9% recibieron montos sensiblemente inferiores.

Gráfico 4. Los 15 grupos más beneficiados julio-diciembre de 2016 (Cambiemos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SecCom

En materia de pluralidad de voces o de distribución hacia los sectores no lucrativos de la comunicación se destaca que, al igual que en el semestre donde no había regulación y al igual que en el gobierno anterior, estos actores permanecen excluidos. Esto debe ser analizado en

tándem con el dinero destinado a productoras comerciales de programas periodísticos - vinculados en varios casos a figuras reconocidas- que se emiten en canales de cable o radios. Distintas productoras y periodistas reúnen varios millones de pesos que, si bien significan una porción ínfima del global, son relevantes en las finanzas de los ciclos. No se tiene en claro cuáles son los criterios para asignar recursos a estas productoras y no a otras, así como tampoco sobre por qué si el gobierno ya pauta en esos medios debe hacerlo, además, directamente en las producciones periodísticas/políticas.

6. Conclusiones

Este trabajo se propuso realizar un doble aporte al campo del estudio de las políticas públicas de comunicación. En un primer lugar, se completó el objetivo de elaborar una herramienta metodológica de análisis que incluyera el estudio de marcos regulatorios nacionales con la ejecución de la política de distribución de pauta oficial. Es decir, una propuesta metodológica que sirva a los fines de evaluar dos cuestiones: los condicionamientos legales a la luz de los principios del SIDH y, al mismo tiempo, el tipo de administración de los fondos de la PO.

El segundo objetivo fue la aplicación de esa matriz de análisis de la regulación y de la distribución de PO en el caso argentino entre 2015 y 2016. En este punto, el trabajo permitió demostrar que la reglamentación aún tiene muchas cuentas pendientes en Argentina y que la resolución gubernamental sancionada en 2016 presenta variados defectos: no establece mediciones estatales para las audiencias, no crea cuerpos técnicos e independientes para su administración, utiliza la pauta como fomento a la producción y no limita su uso en períodos electorarios.

Al mismo tiempo, la comparación entre la distribución realizada por la administración de Fernández de Kirchner y la de Macri muestra que si bien el segundo utiliza los niveles de audiencia como principal criterio para la distribución de los fondos, persisten irregularidades y discrecionales. A saber, las organizaciones no comerciales fueron discriminadas en ambos períodos; productoras periodísticas de radios y canales de televisión *mainstream* son adjudicatarias de grandes montos de dinero que pueden condicionar su sustentabilidad económica y, por ende, su línea editorial; se ejerce una repartición que combina el sistema de premios a los medios con línea editorial favorable (Grupo Veintitrés en el primer caso, La Nación en el segundo) y castigos a los opositores (Clarín en el primero y Grupo Octubre en el segundo).

En definitiva, tanto el debate como la construcción de una metodología robusta están abiertos. Y se habilita una serie de debates que guiarán futuros trabajos.

Referencias bibliográficas

Amadeo, B. (2016). El estudio de la comunicación gubernamental: líneas de investigación y futuros desafíos. *Revista Austral* (5) 2, pp. 155-181.

Amadeo, B. y Amado, A. (2014). Periodismo, ética y propaganda en la Argentina democrática. *Estudos em Jornalismo e Média* (11), 1, pp. 266-276.

Amado, A. (2015). Calidad periodística y fuentes presidenciales: el periodismo argentino frente a la comunicación de gobierno. *Revista Estudios Sobre El Mensaje Periodístico* 21, pp. 63-84.

Becerra, M. (2012). *Quid pro quo* [en línea]. Buenos Aires: Poder Ciudadano. Recuperado de (5 de octubre de 2017): <http://poderciudadano.org/wp/wp-content/uploads/2011/12/InformeFinalPublicidadOficiaArgentina20111.pdf>

Becerra, M. (2015). *De la concentración a la convergencia*. Buenos Aires: Paidós.

Becerra, M. y Mastrini, G. (2017). *Medios en guerra. Balances, crítica y desguace de las políticas de comunicación 2013-2016*. Buenos Aires: Biblos.

Califano, B. (2015). Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas públicas de comunicación. *Revista Austral Comunicación* (4)2, 251-286.

CIDH: "Principios sobre regulación de publicidad oficial y libertad de expresión" CIDH, 2012. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/publicidad%20oficial%202012%20o5%2007.pdf>

Elíades, A. y Larrondo, M. (2009). Distribución de la publicidad oficial: la necesidad de su regulación legal. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* (360).

Guerrero, M. y Márquez Ramírez, M. (2014). El modelo “liberal capturado” de sistemas mediáticos, periodismo y comunicación en América Latina. *Temas de Comunicación* 29, pp. 135-170.

Igarza, R. (2012). Internet en transición: a la búsqueda de un nuevo estatuto para la cultura digital. En: SECRETARÍA DE CULTURA DE LA NACIÓN ARGENTINA. *En la ruta digital, cultura, convergencia tecnológica y acceso* (pp. 147-158). Buenos Aires: Secretaría de Cultura de la Nación.

Linares, A. (2016). Acceso y Participación en la convergencia. En: Marino, S. (coord.). *El Audiovisual Ampliado. Políticas públicas, innovaciones del mercado y tensiones regulatorias en la industria de la televisión argentina frente a la convergencia*. Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador.

Martell, F. (2010). *Cultura mainstream, cómo nacen los fenómenos de masas*. Buenos Aires: Taurus.

Marino, S. (2016). Desarma y sangra: Los cambios en la regulación del Espacio Audiovisual Ampliado en Argentina ¿hacia un nuevo paradigma? Ponencia al II Encuentro MESO, Universidad de San Andrés.

Marino, S. y Espada, A (2017). Repensar los modelos de desarrollo de los medios en la transición convergente. En *La comunicación digital. Redes sociales, nuevas audiencias y convergencia: desafíos y oportunidades para la industria, el Estado y los usuarios* (pp. 175 a 200) Jujuy: EdiUnju. Recuperado de: <http://editorial.unju.edu.ar/descarga/item/la-comunicacion-digital-2.html>

Mosco, V. (1996). *The political economy of communication*. Londres: Sage.

O'Donnell, M. (2007). *Propaganda K. Una maquinaria de promoción con el dinero del Estado*. Buenos Aires: Planeta.

Torrico Villanueva, E. (2004). *Abordajes y períodos de la teoría de la comunicación*. Buenos Aires: Norma.

Waisbord, S. (2013). Cambios y continuidades: la agenda de investigación en comunicación política en América Latina. *Revista Austral Comunicación* (2)1, pp. 105-131.

Zallo, R. (1988). *Economía de la comunicación y la cultura*. Madrid: Akal.

Zallo, R. (2007). La economía de la cultura (y de la comunicación) como objeto de estudio. *Zer. Revistas de Estudios sobre Comunicación* 12(22) p. 215-234. Recuperado de: <http://www.ehu.eus/zer/hemeroteca/pdfs/zer22-10-zallo.pdf>

Normativa

Decreto 3106/15 de Tierra del Fuego. Recuperado de <http://www.tcptdf.gob.ar/wp-content/uploads/DTO-PCIAL-N%C2%BA-3106-2015.pdf>

Ley de Publicidad Oficial de la provincia de Río Negro. Recuperado de <http://www.legisrn.gov.ar/LEGISCON/despliegowp.php>

Decreto de Propaganda y Publicidad. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/155951/texact.htm>

Ley de Publicidad Oficial de la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado de <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3391.html>

Ley de Medios Vecinales de la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado de <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2587.html>

Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60847/texact.htm>

Ley de Código Electoral. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19442/texact.htm>

Ordenanza municipal del municipio de Morón. Recuperado de <http://www.moron.gov.ar/wp-content/uploads/2014/10/ORDENANZA-PUBLICIDAD-OFICIAL.pdf>

Ordenanza municipal del municipio de Bariloche. Recuperado de http://www.bariloche.gov.ar/boletin_contenido.php?id_contenido=24519&id_boletin=24345

Resolución 247/2016 de Jefatura de Gabinete. Recuperado de
<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/149989/20160826>