

10 Principios de ADEPA en relación con la comunicación de los actos de gobierno a nivel nacional, provincial y municipal

1) La publicidad de los actos de gobierno es una obligación constitucional, no una decisión discrecional de los gobernantes.

La forma republicana de gobierno consagrada en el artículo 1º de la Constitución Nacional impone principios que comprenden todo el funcionamiento de la estructura gubernamental. Entre ellos, la publicidad de los actos de gobierno resulta esencial para que los ciudadanos – quienes son mandantes de las autoridades de turno– puedan conocer qué se realiza en su representación y tener juicio formado sobre la aptitud e idoneidad de quienes ejercen mandatos.

Esa publicidad de los actos estatales debe ser conducida a la ciudadanía a través de diversas vías, en particular de los medios periodísticos independientes, los cuales son el carril natural para la circulación de esa información.

En la República Argentina, la publicidad de los actos de gobierno ha tenido lugar a lo largo de la historia a través de la prensa independiente. Y ello ha posibilitado, además, la existencia de un sistema de medios plural, con pequeños y medianos emprendimientos periodísticos en toda la geografía nacional.

Al proceder así, los gobiernos no han hecho ninguna concesión a la ciudadanía o a los medios periodísticos sino que cumplieron obligaciones constitucionales, a punto tal que un régimen de gobierno que careciera de ese recaudo sería solo una ficción de república o de democracia.

Quien descrea de la publicidad estatal simplemente porque en muchos casos se la ha malversado, desvirtuado, no pone a la transparencia pública en un lugar de prioridad democrática ni parece confiar en su capacidad de mejorarla.

2) La publicidad oficial contribuye a transparentar la gestión pública, permite a la sociedad auditar los gastos e inversiones estatales, informa a la ciudadanía sobre cuestiones de su interés, como obligaciones tributarias, políticas de salud, prevención de emergencias, servicios educativos, etc.

El fin de la publicidad oficial es dar a conocer a la ciudadanía qué cosas hace el Estado para aportar soluciones a su vida cotidiana. Es uno más de los mecanismos de transparencia de actos de gobierno; el más importante, tal vez, porque mediante ella el gobierno no sólo pone a disposición los datos, sino que los brinda de manera proactiva.

La actividad gubernamental no puede permanecer en el ostracismo o la oscuridad, y la comunicación directa del funcionariado no es suficiente. La publicidad estatal es un mecanismo de rendición de cuentas públicas.

Además, brinda un servicio directo a la ciudadanía cuando la asiste para identificar obligaciones tales como las tributarias, de vacunación o de conductas preventivas ante epidemias; la orienta en el uso de prestaciones esenciales como la educación o la salud, o de programas en los que puede ser beneficiario, como adjudicaciones de viviendas u otros bienes, calendarios de pagos de haberes y jubilaciones o beneficios impositivos para pymes.

El éxito de una acción estatal no depende solo de sus virtudes, sino de una adecuada difusión pública y de la continuidad de esta en el tiempo. Por esa razón, uno de los criterios preponderantes que los estados deben considerar en la contratación publicitaria es la audiencia o el público objetivo de la comunicación de que se trate.

3) La publicidad oficial es diferente a un subsidio para determinados medios de comunicación.

La publicidad oficial -como herramienta contractual de comunicación de las políticas del Estado a la ciudadanía– es diferente de la eventual existencia de subsidios estatales para la creación o el sostenimiento de determinados tipos de medios de comunicación (comunitarios, de minorías, de zonas de frontera, de pueblos originarios, etc.).

Este último recurso es aplicado en distintos países por entender que el surgimiento de “desiertos informativos” atenta contra el derecho humano a informar y ser informado.

La publicidad oficial, en cambio, se expresa en operaciones contractuales en las que el mensaje llega a una audiencia verificable y medible y por las que se paga una contraprestación a valores de mercado. En paralelo, como ha dicho la Unesco, es una fuente genuina de ingresos para los medios, derivada de una obligación del Estado. Y esa fuente puede ayudar, en muchos casos, a atenuar la caída de otros ingresos de los medios por la hiper concentración del mercado publicitario en las grandes plataformas digitales globales. Pero no debe ser vista como un subsidio ni como una concesión que el gobierno puede otorgar o retirar.

4) La publicidad oficial es un contrato de servicios, como otros que se realizan desde el Estado.

La publicidad oficial que, en cumplimiento de exigencias constitucionales, el Estado contrata en medios periodísticos genera el derecho a una retribución o precio, como cualquier otra prestación a cargo de los particulares. No hay allí ningún subsidio o ayuda pública, sino la contraprestación de parte del Estado por el servicio prestado.

Así como ocurre con el particular que celebra un contrato de suministro de bienes o servicios a reparticiones o empresas públicas, los medios de prensa tienen pleno derecho a percibir el precio por la publicidad que el gobierno debe contratar en ellos.

La obligación de difundir publicidad no implica gratuidad, del mismo modo que ningún contrato de suministro o de servicios puede ser impuesto en forma gratuita a los particulares. La existencia de tarifarios de publicidad es la prueba más directa de la existencia de un precio de mercado con el que contrata la autoridad estatal.

5) La publicidad oficial no debe condicionar la línea periodística de los medios de comunicación.

La publicidad oficial como responsabilidad de transparencia del Estado es un aporte al acceso a la información y, por lo tanto, a la libertad de expresión.

Se ha dicho que para que haya plena libertad de prensa no debería existir la pauta oficial. Otras voces sugieren que quien recibe publicidad oficial no tiene libertad para criticar las acciones del Gobierno. Y finalmente

algunos sostienen que la inversión estatal en publicidad conlleva la obligación de ser condescendientes con los gobiernos de turno.

Todas estas afirmaciones suponen desconocimiento o distorsión del fundamento y del sentido de la publicidad oficial. Porque recibir de manera transparente inversión publicitaria a cambio de la difusión de mensajes claramente identificados como tales no es vender la independencia ni ceder la línea editorial: es cumplir contractualmente con una de las condiciones para que el Estado haga efectiva la publicidad de los actos de gobierno.

Si se exigiera que no haya publicidad oficial para así garantizar la libertad de prensa de los medios, se estaría equivocando el diagnóstico y, por lo tanto, confundiendo el tratamiento. Se correría el eje, relevando a los malos funcionarios –a aquellos que presionan o aprietan con la zanahoria o el garrote– de su responsabilidad en invertir y distribuir los mensajes oficiales de manera objetiva y transparente. Se dejaría de cumplir un mandato constitucional porque hay quienes lo bastardean o mal ejecutan.

Un gobernante que realmente cree en la libertad de prensa debe garantizar esta aún cuando –y sobre todo cuando– el medio que recibe publicidad oficial lo investiga o lo critica. En primer lugar, porque se trata de recursos públicos que no están al servicio personal de los funcionarios. Y además porque la inversión tiene un sentido totalmente diferente al de comprar complacencia o adulación.

La respuesta a este problema –que se expresa en las presiones y condicionamientos que sufren los medios– no debe ser simplista. Requiere parámetros claros, en todos los niveles de gobierno, para que el volumen de esa inversión y su distribución no estén sujetos a discrecionalidad. La regulación legal de la publicidad oficial (como sucedió incipientemente en 2016 con la resolución 247 de la Secretaría de Comunicación de la Jefatura de Gabinete) es un camino útil y necesario.

Así lo entienden los organismos y tratados internacionales. Baste mencionar el artículo 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA¹ y el documento aprobado en 2011 por la Relatoría

¹ Establece que “la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales (...) con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones

para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (RELE-CIDH), sobre principios de regulación de la publicidad oficial².

6) La publicidad oficial debe tener reglas claras y basarse en estándares de contratación objetivos y auditables.

Los mecanismos por los cuales deben contratarse las campañas de publicidad estatal así como los servicios creativos, arte y producción gráfica y audiovisual que requieran los organismos públicos y sus empresas vinculadas, deben basarse en criterios claros, equitativos y objetivos.

Según el mismo documento citado de la RELE-CIDH, los estados deben establecer, para la contratación y distribución de la publicidad oficial, procedimientos que reduzcan la discrecionalidad y eviten sospechas de favoritismos políticos en el reparto.³

En la mencionada resolución 247 de 2016, la Secretaría de Medios de la Nación estableció criterios para contratar las campañas de publicidad institucional, con base en: a) alcance del medio; b) pertinencia del mensaje; c) zona geográfica, y d) fomento del federalismo y la pluralidad de voces. Luego, por la resolución 9090/2023, se ampliaron los criterios, incluyendo otros: a) alcance del medio; b) pertinencia del mensaje; c) zona geográfica; d) fomento del federalismo; e) fomento a la pluralidad de voces, y f) cumplimiento de los artículos 70 y 71 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522.

7) La publicidad oficial existe en todo el mundo y ha sido ratificada como un mecanismo necesario para el acceso de la ciudadanía a la información pública y la difusión de información útil y necesaria para la comunidad.

directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión”.

² Sostiene que “la distribución arbitraria de publicidad oficial, como otros mecanismos de censura indirecta, opera sobre distintos tipos de necesidades que los medios de comunicación tienen para funcionar e intereses que pueden afectarlos. Es una forma de presión que actúa como premio o castigo que tiene por objeto condicionar la línea editorial de un medio según la voluntad de quien ejerce la presión”.

³ “Los recursos publicitarios deben asignarse según criterios preestablecidos, claros, transparentes y objetivos. La pauta estatal nunca debe ser asignada por los estados para premiar o castigar los contenidos editoriales e informativos de los medios. Dicho uso debe encontrarse explícitamente sancionado. La responsabilidad por las decisiones sobre contratación y distribución de la pauta publicitaria no debería recaer únicamente en manos de funcionarios de origen político, sino que deberían participar asimismo funcionarios de carrera técnicos especializados en la materia”, aporta el documento.

El citado documento de RELE-CIDH afirma que la publicidad oficial es un mecanismo necesario para el acceso de la ciudadanía a la información pública y para generar un proceso transparente y proactivo de difusión de información fundamental para la vida ciudadana en los sistemas democráticos y republicanos de gobierno⁴. Existen en América y en Europa mecanismos regulatorios de la publicidad oficial, que establecen –como en nuestro país– parámetros básicos para la adjudicación de la publicidad oficial.

8) La Corte Suprema de Justicia, los tratados internacionales de derechos humanos y los organismos multilaterales reconocen la publicidad oficial como uno de los mecanismos que contribuye –cuando sigue los parámetros antes citados– al acceso a la información, a la libertad de expresión y a la pluralidad de voces.

La viabilidad del periodismo es un pilar fundamental de la democracia en todo el mundo y en distintos sistemas económicos. El vínculo entre libertad de prensa y democracia es tan intenso que, conforme lo sostiene la Corte Suprema de Justicia de la Nación de modo invariable desde 1960, “sin su resguardo existiría tan sólo una democracia desmedrada o puramente nominal”.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que “una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”⁵. Esa concepción es recogida en el artículo 4º de la Carta Democrática Interamericana.

En sus orígenes, el deber del Estado de velar por la sostenibilidad de la industria periodística exigía no interferir con el desarrollo empresarial de la prensa a través del sistema impositivo, aduanero u otros controles. En la actualidad, organismos como la OEA, la Unesco y la Unión Europea reconocen que los estados comienzan a tener obligaciones positivas para

⁴ Señala el documento que “un régimen legal adecuado en materia de distribución de la pauta estatal debe necesariamente disminuir la discrecionalidad de los funcionarios públicos para efectuar esa distribución, de forma tal que estos fondos públicos no sean utilizados de un modo que restrinja la libertad de expresión”.

⁵ “La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada.”

asegurar⁶ –y no sólo tolerar– la presencia de un ecosistema de medios de prensa independiente, plural y económicamente sustentable.⁷

De modo similar, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha destacado que la capacidad económica se corresponde con el grado de independencia y eficacia de la prensa, y que ello puede verse afectado por disminución de la publicidad o reducción o falta de avisos oficiales.⁸

La adopción de medidas concretas y positivas, en consonancia con lo requerido por Naciones Unidas, puede adquirir distintas formas; lo único inaceptable sería no contemplar algún tipo de política pública tendiente a generar un ecosistema viable en términos económicos para los medios de prensa. Corresponderá a las autoridades encargadas de diseñar las políticas públicas la elección de una o varias alternativas para lograr ese fin.

9) La comunicación de los actos de gobierno no puede soslayar la intermediación de los medios periodísticos, que son los que auditan la gestión pública,

Desde la aparición y masificación de plataformas digitales y redes sociales, se suele escuchar a funcionarios públicos sostener que a través de ellas cumplen su obligación de dar cuenta ante la sociedad de los actos de gobierno, al mantener una “comunicación directa con los ciudadanos”.

Sin embargo, esto esconde una trampa, reñida con los principios de una democracia republicana. Cuando los funcionarios públicos centralizan su comunicación en herramientas digitales de “comunicación directa”, evitan la intermediación del periodismo y, por lo tanto, las necesarias cuotas de auditoría, contrastación e investigación que este está llamado a cumplir.

⁶ Son variados los mecanismos a través de los cuales los gobiernos pueden garantizar la subsistencia de medios independientes. Algunos constituyen exigencias de jerarquía constitucional; otros son opciones a las cuales las autoridades pueden recurrir en forma discrecional, en tanto y en cuanto logren cumplir con su obligación de garantía. Entre las obligaciones constitucionales, se destacan la publicidad de los actos de gobierno y la protección de la propiedad intelectual de los medios periodísticos.

⁷ Ya en 1991, en el marco de un seminario para la promoción de una prensa africana independiente y pluralista, celebrado en Windhoek, Namibia, bajo convocatoria de la ONU, se emitió una declaración, luego hecha propia por esos organismos, en la cual se reconoció el vínculo que existe entre libertad de expresión y capacidad económica de la prensa. Se dijo allí que por prensa independiente “...debe entenderse una prensa sobre la cual los poderes públicos no ejerzan dominio político o económico, como tampoco ningún control sobre los materiales y la infraestructura necesarios para la producción y difusión de diarios, revistas y otras publicaciones periódicas”.

⁸ “Cuando la empresa periodística dispone de recursos financieros y técnicos, puede cumplir su función sin condicionamientos. Cuando ello no ocurre –por ejemplo, por disminución de la publicidad o reducción o falta de avisos oficiales y/o el incremento de los gastos fijos–, la inseguridad económica afecta a la actividad periodística, la que puede verse obligada a optar entre mantener su integridad e independencia en condiciones agónicas o someterse al condicionamiento directo o indirecto de los que tienen recursos económicos o ejercen el gobierno”.

Con la fachada de la “comunicación directa”, se produce una operación engañosa: el funcionario se auto exime de responder o dar cuentas por sus dichos o sus actos; tampoco se somete al escrutinio periodístico (como podría ser una conferencia de prensa o una entrevista), y mucho menos está obligado a informar sobre algo que no desea o se mantiene en la oscuridad. Los supuestos “ciudadanos” pueden ser meros simpatizantes o incluso *trolls* cuya existencia real es materia de discusión. Y si se tratara de periodistas o ciudadanos críticos, bien podrían ser obviados en la interacción.

En definitiva, si bien es legítimo y saludable que los funcionarios tengan perfiles oficiales en redes sociales y plataformas digitales y las utilicen como una herramienta más de su estrategia de comunicación, ellas no pueden reemplazar la intermediación periodística ni mucho menos transformarse en la vía principal de comunicación con la ciudadanía. Porque de ese modo se eludiría el control de los actos de gobierno y la rendición de cuentas se transformaría en marketing.

10) Por lo antedicho, la publicidad oficial debe vehiculizarse en medios de comunicación argentinos, que sostienen el periodismo profesional en el país y que se encuentran enraizados en la opinión pública de sus comunidades.

Como vimos, la comunicación de los actos de gobierno requiere la contraparte del periodismo profesional para que esta sea pertinente, eficaz, completa, rigurosa, transparente y auditable. No hay comunicación pública republicana y democrática sin medios de comunicación con periodistas que la vehiculicen y la contrasten. Y para ello se requiere que estos medios existan y sean sustentables.

Durante los últimos 25 años se han ido constituyendo compañías tecnológicas globales que han derivado en monopolios extraterritoriales y que están siendo objeto de revisión judicial y regulatoria en varios países, por sus efectos negativos sobre el periodismo y el mercado de la publicidad digital. En efecto, dichas compañías globales concentran más de 80% de la pauta publicitaria digital a nivel mundial, que es hoy a su vez la mayor porción de la publicidad general. Esta captación se dio a expensas de los medios de comunicación, que vieron así erosionar uno de sus principales ingresos.

Además, según estudios internacionales, esas mismas compañías son las que utilizan el contenido creado por los medios de comunicación, para obtener beneficios económicos directos e indirectos a través de su difusión por redes sociales propias o de terceros, o a través de sus propias plataformas tecnológicas, lo que afecta de modo considerable la posibilidad de los medios de prensa creadores de tales contenidos de ver retribuido su trabajo y su inversión.

Por ello, los estados –nacional, provinciales y municipales– deben priorizar en su comunicación publicitaria el sostenimiento de un ecosistema de medios nacional, plural y federal, que contribuya a evitar los llamados “desiertos informativos” y que no termine beneficiando a las plataformas globales, cuyo modelo de negocios (que en muchos casos premia la viralización, los sesgos de confirmación y las burbujas de sentido) facilita la circulación de información falsa, la proliferación de discursos de odio y la polarización política.

Los avances tecnológicos obligan a los medios periodísticos a reconvertirse digitalmente para mantener su llegada a las audiencias y sostener su rol en la información de la sociedad. Dicha reconversión requiere de cuantiosas inversiones, tanto en contratación y capacitación de capital humano especializado como en incorporación de hardware y software imprescindibles para la reconfiguración de sus servicios periodísticos.

La industria de los medios de comunicación, particularmente la de los editores periodísticos, genera numerosos puestos de trabajo en rubros como generación de contenidos multiplataforma, producción escrita y audiovisual, periodismo y visualización de datos, desarrollo de audiencias, gestión de plataformas y redes sociales, servicios tecnológicos, diseño web y desarrollo de software. Es una industria dinámica, de alto valor educativo y cultural para el país, con un fuerte impacto idiosincrático y federal, y con presencia extendida en todas las provincias de la República Argentina.