



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

FUNDAMENTOS

El presente proyecto de ley, pretende ser un aporte a un debate que entendemos sustancial para la Democracia. El mismo tiene como objetivo la regulación de la distribución por parte del Estado provincial de la Publicidad Oficial.

Todos sabemos lo importante que resulta comunicar a toda la sociedad, por los medios masivos (o no) de comunicación de cualquier tipo, la gestión institucional del Estado que la gobierna. Los actos, prestaciones, obras, campañas de prevención, información vital o cualquiera otra actividad oficial, es pasible de ser comunicada y difundida.

La Publicidad Oficial, la erogación de fondos públicos que la misma implica, es un instrumento poderoso de relacionamiento entre las autoridades de los tres Poderes y la ciudadanía. No "decir" lo que se hace y cómo se hace, implica obscurecer las decisiones republicanas en un Estado de Derecho.

La libertad de expresión es uno de los fundamentos de las sociedades democráticas y republicanas y en nuestro país se encuentra consagrado por los artículos 14 y 32 de la Constitución Nacional. Pero para poder disfrutar de su efectiva vigencia es necesario que confluyan ciertas condiciones, tales como el libre acceso a la información pública y evitar los monopolios de los medios de comunicación, entre otras.

La distribución de la pauta publicitaria, para salvaguardar la libertad de expresión, debe ser transparente, equitativa y eficaz. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha incursionado en este tema señalando que la libertad de expresión puede verse conculcada a través de vías no solamente directas -como sería la clausura de un periódico- sino también indirectas. Entre estas últimas, los Doctores Fayt, Petracchi y Bossert señalaron "...el manejo discrecional en la entrega de la Publicidad Oficial"; y reforzaron su posición diciendo que "Cada una de éstas minan las bases sobre las que se asienta la prensa, que sigue siendo condición necesaria para un gobierno libre..." ("Emisiones Platenses S.A. s/Acción de Amparo", 12 de junio de 1997, considerando 24 de la disidencia). Siguiendo la línea de pensamiento, los principios sobre la imposibilidad jurídica de restringir la libertad de informar se han establecido no sólo por respeto a quien informa, sino a quienes ansían ser informados "...en el derecho de expresar las ideas sin censura previa se encuentra atesorado un valor de



Legislatura de la Provincia de Río Negro

tan elevada importancia para la salud y desarrollo de la Democracia, la plenitud del hombre y el perfeccionamiento de la convivencia en libertad (...) que sólo si se lo subvierte podría desconocerse que el manejo de la Publicidad Oficial es ajeno a la garantía en juego.

Reiteramos, uno de los elementos que resultan claves para asegurar la libertad de expresión es la correcta distribución de la Publicidad Oficial, ya que cuando pues si ésta se efectúa de manera arbitraria o discrecional para premiar o castigar periodistas y medios de comunicación en función de su línea editorial, se está atentando peligrosamente contra aquélla.

Cafferata y Burgos, en su trabajo "La regulación de la Publicidad Oficial en Argentina", definen a la publicidad en general: "La publicidad es un proceso de comunicación generalmente de carácter impersonal que se vale de medios masivos para dar a conocer productos, ideas, servicios, instituciones con el fin de informar o influir en su compra o aceptación". La Oficial, sería la que realizan las diferentes áreas del Estado y anticipan que los, "...problemas que se plantean respecto de la Publicidad Oficial son principalmente dos: El primero, parte de la confusión que hacen frecuentemente los funcionarios de Publicidad Oficial con propaganda del partido o de la facción gobernante". Y que, "...entendemos por propaganda política a la publicidad que se realiza con fines políticos para imponer creencias o influir en la decisión de voto".

Todos sabemos que desde hace muchos años la fijación y distribución de la pauta oficial (fondos públicos, reiteramos), se ha utilizado muchas veces incorrectamente. A veces por desidia o, por qué no, por malas intenciones o malas artes de gobierno. Es más, organismos internacionales, han advertido de los peligros para la libertad de expresión, de la "arbitraria distribución de la pauta publicitaria oficial".

Muchas veces, los gobiernos de turno, han utilizado los fondos de la Publicidad Oficial, no para comunicar su gestión, sino lisa y llanamente para cooptar voluntades en los medios o periodistas, tornándolos "artificialmente", oficialistas, quedando más que claro que la Publicidad Oficial, su distribución y formato, termina convirtiéndose sólo en un instrumento de propaganda de un gobierno y un partido que una herramienta de comunicación institucional.

Saber por parte de la sociedad es un derecho, y comunicar por parte de los gobiernos, una



Legislatura de la Provincia de Río Negro

obligación; esto tan elemental, se ha desvirtuado en reiteradas ocasiones.

Consideramos que el control del gasto, distribución y utilización de los fondos públicos en materia de Publicidad Oficial es un elemento fundamental para alcanzar una mayor transparencia en la gestión pública, y para democratizar las posibilidades de la totalidad de los partidos políticos de difundir y presentar frente a la ciudadanía sus propuestas políticas.

Los gastos públicos en Publicidad Oficial, la famosa "pauta", ha servido para comprar voluntades y torcer la relativa objetividad que debe primar a la hora de difundir al pueblo, la tarea gubernamental.

Por lo investigado para esta iniciativa, podemos decir que prácticamente ningún o casi ningún estamento del/los diferentes niveles del Estado en forma vertical (nación, provincias y municipios) regulan jurídicamente la cuestión. Sólo Tierra del Fuego que posee un decreto (n° 183/08) del Poder Ejecutivo, y luego algunas jurisdicciones en que, pese a no estar regulado por la norma correspondiente, existe información en cuanto a montos y destinos, como ser, Santa Fe, Córdoba, CABA y algunos municipios como Morón, Rivadavia, Junín, Marcos Paz, etcétera. Esto ha sido corroborado y chequeado por una organización muy creíble como es Poder Ciudadano. Sí, existen, desde luego, proyectos tanto en Nación como en muchas provincias, pero aún no han sido sancionados.

La Provincia de Río Negro, figura como una de las que no poseen datos publicados pese que se estima que sólo en 2015 dirigió unos \$ 42 millones a dicho fin.

La norma de Tierra del Fuego expresa que: "Esta nueva medida (el decreto 183/08) reconoce que el reparto discriminatorio y arbitrario de la Publicidad Oficial es una violación a la libertad de expresión y busca "reducir la discrecionalidad" en la colocación de pauta".

Establecer leyes que regulen la Publicidad Oficial es un paso imprescindible para evitar sospechas de favoritismos políticos y otorgar transparencia y control a la asignación de fondos públicos", remarcaron desde la Asociación por los Derechos Civiles(ADC). Pero, ¿qué se entiende por Publicidad Oficial o Pauta Oficial? a todo acto de comunicación realizado por un organismo o dependencia gubernamental a través de espacios publicitarios, ya sean pagos o gratuitos.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos reivindica en su Informe Anual del 2009 el deber del Estado proveer información: "(a) La estructura, funciones y presupuesto de operación e inversión del Estado; (b) La información que se requiere para el ejercicio de otros derechos –por ejemplo, la que atañe a la satisfacción de los derechos sociales como los derechos a la pensión, a la salud o a la educación–; (c) La oferta de servicios, beneficios, subsidios o contratos de cualquier tipo; y (d) El procedimiento para interponer quejas o consultas, si existiere. Dicha información debe ser completa, comprensible, con un lenguaje accesible y encontrarse actualizada. Asimismo, dado que sectores importantes de la población no tienen acceso a las nuevas tecnologías y, sin embargo, muchos de sus derechos pueden depender de que conozcan la información sobre cómo hacerlos efectivos, el Estado debe encontrar formas eficaces para realizar la obligación de transparencia activa en tales circunstancias".

Resulta una obviedad, pero no podemos soslayarlo que, la falta de regulación genera asimetrías entre aquellos partidos que buscan acceder a un cargo político y los que se encuentran en cargos ejecutivos y por ejemplo buscan la reelección, ya que pueden hacer un uso discrecional de la Publicidad Oficial para captar el voto.

Los actos de gobierno, deben ser públicos y conocidos por toda la sociedad, y esto que parece otra obviedad, que hace a la transparencia y al acceso obligatorio a la información pública por parte de la misma, es generalmente una excepción y no la regla. O bien, cuando se dan a conocer actos de gobierno en forma legítima, en muchos casos se trasluce la "discrecionalidad" mediática y el "propagandismo" rampante. Empoderar de derechos al pueblo, está muy lejos de ello y por eso, se necesita que este tema sea debatido y sancionado, con el mayor acuerdo posible, como lo fue con la Ley de Medios a nivel nacional.

Ante este cuadro de situación, consideramos conveniente el dictado de una norma que regule cómo deben asignar la Publicidad Oficial los distintos órganos estatales. De este modo, la asignación de la Publicidad Oficial dejará de ser una actividad discrecional para pasar a ser una actividad reglada. Es claro que ningún medio de prensa tiene de por sí derecho a recibir publicidad e ingresos por ello. Pero sí tienen derecho a que, si hay Publicidad Oficial y la consiguiente distribución de fondos, la misma sea repartida en forma razonable y según criterios relativamente objetivos.

Al respecto y volviendo al trabajo de Cafferata y Burgos, los mismos establecen algunas



Legislatura de la Provincia de Río Negro

coordenadas posibles para tal fin. Dicen, "...se pueden proponer diversos criterios: distribución equitativa entre los distintos medios, distribución proporcional a su venta o inserción en el mercado, criterios que lleven al fomento de determinados medios para promover la pluralidad, criterios de eficacia en el caso de campañas que se orienten a públicos específicos, o bien, distintas combinaciones de estos criterios".

Nosotros agregamos que también pueden existir razones sociales de promoción de medios comunitarios, o bien razones de índole geográfica y regional, con un tinte un poco más subjetivo, pero siempre sujetas a reglas bien precisas y como parte de un todo perfectamente reglamentado. En definitiva, de lo que se trata es de hacer algo que hasta aquí no se ha hecho; normar una situación que sigue siendo de tipo "extraordinaria y arbitraria" y darle la importancia que, hasta la OEA y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha establecida como fundamental para el desenvolvimiento democrático y republicano. La trascendencia radica aquí, en que sin llegar a la censura, dicha organización considera que existen mecanismos sutiles e indirectos para influir en la libertad de expresión y la libre circulación de ideas y contenidos; dentro de esas formas se encuentra, si no está reglada jurídicamente, la Publicidad Oficial. Han existido y existen, infinidad de casos que bordean la censura y/o el cuasi cercenamiento de la libertad de expresión, a lo largo y a lo ancho de nuestro país y en los Estados nacional, provinciales y municipales. Existen dos que por su resonancia mediática y su trascendencia social, han sido puestos casi como paradigmático de esto que hablamos: el caso de la Editorial Perfil y el caso tan cercano a nosotros y que afectó al diario provincial "Río Negro". En ambas situaciones, la cuestión a dirimir, se judicializó; dichas disputas llegaron a instancia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación fallando la misma a favor de los medios mencionados y no creemos necesario detallar las conclusiones del máximo orden judicial, ya que pueden obtenerse con mucha facilidad para quienes se interesen en cuestiones estrictamente jurídicas.

La Publicidad Oficial debe ser un vínculo entre el Estado y la ciudadanía, y no puede ser concebido sólo como un mecanismo destinado al sostenimiento económico de personas o empresas.

Por otra parte y para ir finalizando, sobre el caso rionegrino podemos agregar que en la actualidad provincial no existe un registro eficiente donde se concentren los datos sobre la situación institucional de cada uno de los medios existentes. La intención de esta ley, amén de regular la distribución de los fondos destinados a



Legislatura de la Provincia de Río Negro

Publicidad Oficial, es establecer un registro que posea una base de datos de los medios allí inscriptos y que esto permita conocer: tipología, dirección, responsables, encuadre legal y estado de habilitación de los medios de comunicación social que funcionan en la provincia. La carencia de dicho registro, impide realizar una valoración acertada sobre los medios de comunicación al momento de definir uno o más sectores como destinatarios de los mensajes publicitarios. Por eso, es tan importante contar con una ley que regule la distribución de la pauta publicitaria oficial y, sobre todo, en años electorales, en los cuales se llega a un paroxismo en cuanto a la discrecionalidad en el uso de una herramienta que, en manos del Estado, puede ser muy poderosa y a la vez, deletérea.

Como fuente de inspiración, lectura, análisis y hasta modelos a seguir, se han utilizado diversos documentos, artículos de opinión, noticias periodísticas y proyectos de ley de ésta y otras provincias o la Nación. Para citar algunos: "Principios sobre regulación de la Publicidad Oficial en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos", "La regulación de la Publicidad Oficial en Argentina", "Principios básicos para la regulación de la Publicidad Oficial", "Publicidad Oficial y Medios de Prensa-Conclusiones", "Distribución de la Publicidad Oficial: la necesidad de su regulación legal", Decreto 183/08 de la Provincia de Tierra del Fuego", "Publicidad Oficial: dificultades de acceso a la información pública en cinco provincias argentinas y la Ciudad de Buenos Aires" (Asociación por los Derechos Civiles), y los proyectos de ley nacionales de 1) Gustavo Ferrari y 2) de Patricia Bullrich; diversos proyectos de ley de la provincia de Buenos Aires muy similares a los anteriores; por último, se han tenido en cuenta como antecedentes principales, los proyectos de ley presentados en nuestra provincia: 51/07 de la Defensoría del Pueblo, 188/08 del Frente para la Victoria y el 194/08 de la actual Senadora de la Nación Magdalena Odarda.

Por ello:

Autores: Jorge Armando Ocampos; Daniela Beatriz Agostino.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO

SANCIONA CON FUERZA DE

LEY

Artículo 1°.- Objeto. La presente ley tiene por objeto regular las formas, contenidos, procedimientos, gastos y contrataciones de la Publicidad Oficial del Gobierno de la Provincia de Río Negro, siendo aplicable a los tres Poderes del Estado provincial.

Artículo 2°.- Denominación. Se considera Publicidad Oficial a todo espacio contratado directa o indirectamente, a toda difusión o publicación que implique costos en medios de comunicación radial, gráficos, televisivos, páginas web o en cualquier otro formato de: la publicidad de los actos de gobierno, la publicidad institucional y la publicidad de bienes y servicios producidos y/o comercializados por entidades e instituciones del Estado provincial provenientes de los tres (3) poderes, incluyendo entes descentralizados, entes públicos no estatales y reparticiones autárquicas, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal, sociedades de economía mixta y todas aquellas organizaciones empresariales donde el Estado provincial tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, Consejo de la Magistratura y Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado provincial.

Artículo 3°.- Alcance. La regulación abarca acciones orientadas a la difusión de derechos y obligaciones del Estado y el ciudadano, información a la población de programas, políticas, servicios públicos, condiciones o requerimientos de licitaciones o concursos públicos, medidas adoptadas o a adoptarse en casos de emergencias públicas, modificaciones en leyes u otras normas de interés para todos los habitantes de la Provincia de Río Negro. Publicidad relacionada en forma directa con el objeto social de las sociedades controladas por el Estado.

Queda excluida de la aplicación de la presente la publicación de textos ordenada por disposiciones normativas, actos administrativos o judiciales y demás



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

información sobre actuaciones públicas que deban publicarse o difundirse por mandato legal.

Artículo 4°.- Categorías. Se autorizan únicamente las siguientes categorías de Publicidad Oficial.

- a) Publicidad de los actos de gobierno.
- b) Publicidad institucional.

Artículo 5°.- Limitaciones. La información pública a ser difundida mediante Publicidad Oficial sólo podrá tener por objeto promover, difundir o informar:

- a) Derechos que se reconozcan a los ciudadanos.
- b) Obligaciones impuestas a los ciudadanos.
- c) Consultas públicas.
- d) Programas de gobierno.
- e) Condiciones o requerimientos de licitaciones o concursos públicos.
- f) Medidas adoptadas o a adoptarse en casos de emergencias públicas.
- g) Publicidad relacionada en forma directa con el objeto social de las sociedades controladas por el Estado.

Artículo 6°.- Prohibiciones. Se prohíbe:

- a) Cualquier mensaje publicitario que por acción u omisión, de manera directa o indirecta, explícita o implícita, promueva, difunda o favorezca la discriminación, exclusión o diferencia por motivos de raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política, filosófica o gremial, género, elección sexual, posición económica, condición social, grado de instrucción o caracteres físicos.
- b) Cualquier mensaje publicitario en el que aparezcan o sean nombrados funcionarios públicos.

Artículo 7°.- Autoridad de aplicación. Es autoridad de aplicación de la presente, la Secretaría de Medios de Comunicación de la Provincia de Río Negro o el organismo que la reemplace en el futuro con competencia en la planificación y contratación de espacios publicitarios y producción de la Publicidad Oficial.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Artículo 8°.- A los efectos de la presente y su reglamento de aplicación, se entenderá por:

- a) **Publicidad Oficial:** todo aviso, comunicación o anuncio expresado a través de cualquier medio de comunicación, en cualquier soporte, dispuesto por alguno de los organismos pertenecientes a cualquiera de los tres poderes del Estado provincial.
- b) **Información de Carácter General:** es aquella cuyo contenido debe ser conocido por la generalidad de los habitantes de la Provincia de Río Negro.
- c) **Información de Carácter Particular:** es aquella cuyo contenido debe ser conocido por determinados segmentos o grupos de habitantes de la Provincia de Río Negro.
- d) **Información de Carácter Regional:** es aquella cuyo contenido debe ser conocido por los habitantes de determinada o determinadas regiones de la Provincia de Río Negro.
- e) **Información Pública:** es la Información General, Particular o Regional que se difunda mediante Publicidad Oficial.

Artículo 9°.- Preservación de los valores democráticos. La Publicidad Oficial siempre debe propender a difundir los valores democráticos y republicanos consagrados en la Constitución Nacional, Provincial, Cartas Orgánicas Municipales y leyes vigentes.

Artículo 10.- Distribución de la publicidad. La Publicidad Oficial debe respetar los principios distributivos sobre la base de la equidad, la diversidad, pluralismo informativo, la libertad de prensa y el fomento social dentro de las siguientes pautas generales de asignación:

- 1) El 15% del monto total de las partidas asignadas en el Presupuesto Provincial de Gastos y Recursos para Publicidad Oficial, será distribuido de manera igualitaria entre todos los medios autorizados por la reglamentación de la presente y que se encuentren incluidos en el Registro Provincial de Medios de Comunicación.
- 2) El 85% restante se asignará conforme a parámetros objetivos que determinará la reglamentación de la presente y sobre la base de datos como, audiencia, ejemplares vendidos, visitas a los sitios y portales de internet, etcétera.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Artículo 11.- Obligación de los medios. Para poder recibir pauta publicitaria oficial, los medios deben estar inscriptos en el Registro de Medios de Comunicación que corresponda, no registrar deudas impositivas o cargas patronales, estar autorizados por los entes correspondientes a nivel nacional y/o provincial para funcionar como medios públicos y toda otra obligación no prevista y que establezca la reglamentación de la presente.

Artículo 12.- Registro Provincial de Medios de Comunicación. Se crea en la órbita de la Secretaría de Medios de Río Negro, el Registro Provincial de Medios de Comunicación, cuyo objeto es el registro, seguimiento y control de todos los medios de comunicación de cualquier tipo que tengan interés en emitir Publicidad Oficial. La reglamentación establecerá los plazos de inscripción en el Registro y toda otra obligación contractual que sea menester.

Artículo 13.- Publicidad de las asignaciones de pautas publicitarias. Las asignaciones y distribución de pautas de Publicidad Oficial otorgadas a los medios de comunicación serán publicados en la página web oficial de la provincia de Río Negro en el ámbito de la Secretaría de Medios, en la que se dará cuenta de los parámetros objetivos aplicados en la asignación de las pautas.

Artículo 14.- Criterios de contratación. La Secretaría de Medios de la provincia suscribirá los contratos de publicidad respectivos, según las necesidades de cada área del Estado rionegrino y únicamente con aquellos medios inscriptos y registrados en el Registro de Medios de Comunicación. Ningún contrato en publicidad, regulado por la presente ley, podrá tener un costo superior a lo que es usual por similares productos en el mercado.

Artículo 15.- Rescisión de contratos. La autoridad de aplicación se reserva el derecho de rescindir en forma unilateral los contratos de Publicidad Oficial cuando se constaten algunas de las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el medio de comunicación deje de emitir al aire o publicar -según su formato- con la periodicidad pactada en el momento de la firma del contrato.
- b) Cuando sea comprobado, por parte de la autoridad de aplicación u otra autoridad competente, el incumplimiento de alguno de los requisitos fijados por la presente ley.

Artículo 16.- Control de la Publicidad Oficial. Más allá de los controles que por la ley de administración financiera correspondan, como el control interno y externo de los Organos



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

de Control de la provincia, se crea en el ámbito de la Legislatura de Río Negro una Comisión de Seguimiento y Control de la Publicidad Oficial, integrada por 6 (seis) miembros, 3 (tres) pertenecerán al bloque del oficialismo y 3 (tres) a los bloques de la oposición y tendrá las funciones que la reglamentación determine.

Artículo 17.- Se invita a los municipios de la provincia a adherir a la presente y a adoptar similares criterios a los aquí expuestos.

Artículo 18.- De forma.