



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

FUNDAMENTOS

El presente proyecto de ley, tiene como objetivo la regulación de la distribución por parte del Estado provincial de la publicidad oficial y por ende pretende ser un aporte que entendemos sustancial para la democracia.

Sabemos lo importante que resulta comunicar a toda la sociedad, por los medios 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 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. 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) y 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 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



Legislatura de la Provincia de Río Negro

desconocerse que el manejo de la publicidad oficial es ajeno a la garantía en juego.

Repetimos, uno de los elementos que resultan claves para asegurar la libertad de expresión es la correcta distribución de la publicidad oficial, ya que cuando la distribución de la publicidad 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 aquella.

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". Es imprescindible diferenciar con total claridad estos dos conceptos y establecer con absoluto rigor que los fondos públicos no pueden ser utilizados para incidir en el voto a un Partido o Candidato.

Ahora bien, 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, también 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. Aquí, queda más que claro que la Publicidad Oficial, su distribución y formato, termina convirtiéndose más en un instrumento de propaganda de un gobierno y un partido que una herramienta de comunicación institucional.

Saber, estar informado, es un derecho de los ciudadanos y comunicar, una obligación de los gobiernos;



Legislatura de la Provincia de Río Negro

pues bien, 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 para difundir y presentar frente a la ciudadanía sus propuestas políticas en términos de igualdad.

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 de gubernamental.

Por lo investigado para éste proyecto, 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 cuánto a montos y destinos: como ser, Santa Fé, Córdoba, CABA. También algunos municipios: como Morón, Rivadavia, Junín, Marcos Paz y otros. 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 allí, como una de las que no poseen datos publicados de las erogaciones, pese a que se estima que sólo en 2015 dirigió unos \$ 42 millones a dicho fin.

Sin embargo, nuestra provincia, que es pionera en muchos temas y también lo ha sido en éste, sancionó en diciembre de 2008 una ley relacionada al tema que tratamos, que es un buen antecedente, pero que sólo rige para el Poder Ejecutivo, que no establece ningún parámetro objetivo de distribución de pauta y que, asimismo, se sancionó y promulgó, antes de la sanción nacional de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual n° 26522; en éste sentido, tratamos de superar la norma rionegrina innovadora, derogándola y reemplazándola por el presente proyecto.

La norma de Tierra del Fuego dice 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."



Legislatura de la Provincia de Río Negro

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? Se entiende por Publicidad 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.

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 soslayar que, la falta de regulación genera asimetrías entre aquellos partidos que buscan acceder a un cargo político y aquellos que ya 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. En épocas en que los costos que significa darle efectiva masividad a la difusión del mensaje son tan altos nos encontramos ante una desigualdad que hasta puede ser determinante de un resultado electoral.

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 éste tema



Legislatura de la Provincia de Río Negro

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 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 Estado 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;



Legislatura de la Provincia de Río Negro

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 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, decíamos en el año 2016 (cuando presentamos este proyecto que tramitó por expediente n° 154/16) "es tan importante contar con una norma 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". Lamentamos que en los dos años transcurridos no se aviniera el oficialismo a tratarla o cuando menos a debatirla y convencidos que su necesidad tiene total y absoluta vigencia, haciendo algunas adecuaciones que podrían facilitar su discusión sin alterar ni contrariar el espíritu original, insistimos y presentamos este nuevo proyecto.

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: "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



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

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 Coalición Cívica- ARI y, desde luego, la ley provincial n° 4391.

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 como objeto, regular las formas, contenidos, procedimientos, contrataciones, montos y gastos de la publicidad oficial del gobierno de la Provincia de Río Negro. La misma se aplica a los tres poderes del Estado provincial.

Artículo 2°.- Denominación. A los fines del presente, 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 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 todas las personas 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 norma la publicación de textos ordenada por disposiciones normativas, actos administrativos o judiciales y demás información sobre actuaciones públicas que deban publicarse o difundirse por mandato legal.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

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, políticas públicas y campañas de concientización o prevención.
- 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.
- h) Comunicaciones ordenadas por ley.

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) En el marco de la Publicidad Oficial cualquier mensaje publicitario en el que aparezcan o sean nombrados funcionarios públicos.

Artículo 7°.- Autoridad de aplicación. Será autoridad de aplicación de la presente, la Secretaría de Medios de Comunicación de la Provincia de Río Negro o el organismo que lo reemplace en el futuro y 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 ley 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 información cuyo contenido debe ser conocido por la generalidad de los habitantes de la Provincia de Río Negro.
- c) **Información de Carácter Particular:** es aquella información 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 información 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 deberá 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 deberá 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:

- a) El 15% del monto total de las partidas asignadas en el Presupuesto Provincial de Gastos y recursos para Publicidad Oficial, será repartido 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.
- b) El 85% restante se asignará conforme a parámetros objetivos que determinará la reglamentación de la presente sobre la base de datos como, audiencia,



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

ejemplares vendidos, visitas a los sitios y portales de internet, etcétera.

Artículo 11.- Obligación de los medios. Para poder recibir pauta publicitaria oficial, los medios deberán estar inscriptos en el Registro de Medios de comunicación, no ser propiedad de ningún funcionario público, 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 de los medios en el Registro y toda otra obligación contractual que sea menester.

Artículo 13.- 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 14.- 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 15.- Control de la Publicidad Oficial. Más allá de los controles que por la ley de administración financiera correspondan, así como el control interno y externo de los Órganos de Control de la Provincia, se creará en el ámbito de la Comisión de Educación, Cultura y Comunicación Social de la Legislatura de Río negro una Subcomisión de Seguimiento y Control de la Publicidad Oficial, integrada por 6 (seis) miembros. 3 (tres) pertenecerán al bloque del oficialismo y 3



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

(tres) a los bloques de la oposición y tendrá las funciones de control y seguimiento del cumplimiento de la presente, tal como su denominación establece y las demás que la reglamentación determine. A los fines de facilitar su labor la Secretaría de Medios enviará a la Subcomisión el informe detallado de las asignaciones y distribución de pautas de publicidad oficial de cada Poder del Estado así como los criterios y parámetros empleados en la misma. Una síntesis de dicho informe será publicado en la página web oficial de la Provincia de Río Negro a fin de estar disponible para toda la población.

Artículo 16.- Se invita a los municipios de la provincia a adherir a la presente y a adoptar similares criterios a los aquí expuestos.

Artículo 17.- Se deroga la ley provincial n° 4391 a partir de la sanción de la presente.

Artículo 18.- De forma.