



**FORO PUBLICIDAD OFICIAL EN AMÉRICA LATINA:  
DE LA CENSURA A LA INFORMACIÓN  
Ciudad de México 6 de octubre de 2010**

**Mesa 1 Experiencias en la región latinoamericana**

Edison Lanza, Centro de Acceso a la Información Pública, Uruguay

Adriana Blanco, Fundación para la Libertad de Prensa, Colombia

Eleonora Rabinovich, Asociación por los Derechos Civiles, Argentina

Moisés Sánchez, Fundación Pro Acceso, Chile

**1. Edison Lanza. Centro de Acceso a la Información Pública, Uruguay**

Cuando se aborda el tema de la reforma a la pauta, para tener un marco regulatorio normativo eficaz para la asignación de PO, se tiene que tomar en cuenta que, dentro de las relaciones entre los medios de comunicación, es uno de los temas más complejos e invisibles.

Contexto del caso uruguayo:

En el año 2005, la situación en Uruguay era complicada: todavía existían delitos de comunicación, se perseguía radios comunitarias, había bloqueos para aprobar una ley de acceso a la información y no había suficiente regulación de los medios electrónicos. Además, existía un abuso y uso discrecional de la publicidad oficial.

La sociedad civil propuso una agenda lo más completa posible para abordar temas de violación de la libertad de expresión. Trabajó en coalición sobre distintos ejes temáticos. Las prioridades eran combatir la persecución de periodistas a través de delitos de comunicación, frenar la persecución de las radios comunitarias y empujar una ley de acceso a la información. Los tres temas eran temas aglutinadores.

Las organizaciones decidieron posponer la discusión sobre publicidad oficial porque era tomar demasiados riesgos: aunque el tema seguía siendo de libertad de expresión (violación al Art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y un mecanismo para premiar a amigos y castigar a críticos). Lo que hicieron en los primeros tres años, sabiendo que era difícil plantear una iniciativa de reforma fue, en lugar de plantear una necesidad urgente de reforma, sacar la discusión de los círculos de expertos hacia la sociedad, sentando a todos los involucrados en el proceso y usando también investigación regional y denuncias.

La situación del uso de la publicidad oficial para incidir en el espacio mediático. El poder político sentía que estas prácticas eran normales: repartir las frecuencias de radio y televisión entre correligionarios, amigos políticos y luego sostener esas concesiones a partir de la pauta (las "bancaban"). Esos medios, durante las elecciones, eran amigos de los que les daban las concesiones de publicidad. El presidente uruguayo de 1990 a 1995, Luis Alberto Lacalle, llegó a decir: "Les

otorgamos una frecuencia y después venían a golpear la puerta: Luis no nos das publicidad para bancar la radio”.

En 2005 llegó al poder un gobierno de izquierda y el tema de la regulación de la publicidad oficial ya estaba en la agenda pública. El nuevo gobierno bajó los montos, y disminuyó el uso de la publicidad para incidir en los medios. Sin embargo, seguían existiendo posturas arrogantes y discrecionales de funcionarios que creen que pueden disponer del dinero público para premiar y castigar. Por ejemplo, un asesor de comunicación de la empresa estatal de teléfonos Antel decía en 2008: “No vamos a pautar en un medio que, en la página siguiente al aviso, critica a la empresa”. Muchos gobernantes del nuevo gobierno, para no tener problemas, les daban a todos más o menos lo mismo: “nos evitamos un problema y distribuimos de forma equitativa”. Este mecanismo no es eficiente y no logra los objetivos de la publicidad oficial. Era necesario un marco regulatorio.

Entre 2005 y 2008, el parlamento aprobó la Ley del servicio de Radiodifusión Comunitario, la Ley de Acceso a la Información Pública y modificó la Ley de Prensa, sin embargo, la reforma relacionada con la publicidad oficial era la más complicada por varios motivos:

- Porque la publicidad oficial significa plata: en los otros casos de reformas que tenían que ver con los medios, estos eran aliados: había el reconocimiento de un derecho y de avanzar en un espacio rezagado. La publicidad oficial era diferente: porque hay muchos medios que piensan que pueden perder parte de los recursos que obtienen con el status quo y prefieren que no se regule.
- Porque la publicidad oficial significa poder: también se está pidiendo al poder político que se auto regule y se tocan intereses privados como agencias de publicidad, intermediarios y a los propios medios.

En Uruguay se avanzó bastante en el tema y se redactaron las bases para un proyecto de ley fundadas en investigación de la situación: discrecionalidad, inconsistencias, sesgos o abusos y raquitismo de la legislación. También se hizo una consulta pública y abierta a todos los actores para validarla y se buscaron los consensos políticos.

Los principales aspectos del proyecto de ley fueron: una definición de la publicidad que se basaba en la necesidad del Estado de informar a la población sobre políticas públicas y cumplimiento de derechos humanos y la divulgación de servicios que presta el Estado. Se incluyeron distintas prohibiciones: seis meses antes y después de elecciones no puede haber publicidad. También se incluyeron mecanismos de asignación competitivos y públicos como una licitación pública anual. Además, se incluyó un capítulo de transparencia bilateral: el Estado tiene que publicar todo lo que tiene que ver con publicidad, pero tiene que haber mecanismos para saber que están haciendo los medios.

Entre los criterios objetivos de asignación que se propusieron se encuentran:

- a. La relación entre la información o campaña y la población objetivo que requiere un estudio previo.
- b. Una combinación entre público objetivo y precio: quizá los medios más caros no son los mejores para algunas campañas.
- c. El precio de la pauta publicitaria ofrecida por el medio.
- d. Favorecer medios, programas o producciones de exclusiva realización y producción local.

La evaluación de las campañas tiene que respetar este orden de prioridades y tomar en cuenta los puntajes que se establecerán en la reglamentación de la Ley.

El actual presidente, José Mujica, anunció que tomó el proyecto de ley y lo enviará de nuevo al parlamento para que se apruebe en esta legislatura.

## **2. Adriana Blanco. Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), Colombia**

La FLIP se creó en 1996 para proteger la libertad de prensa. La Constitución Política de Colombia incluye la libertad de expresión y de información: primero la FLIP se dedicó a combatir la censura directa (el riesgo que corren los periodistas en Colombia es grave). Después empezó a trabajar en la censura indirecta.

A partir de 2003 ocurrió un cambio grande en el ejercicio del periodismo colombiano: los asesinatos de periodistas bajaron considerablemente: primero, porque hubo un monitoreo fortalecido de la libertad de expresión y un acercamiento entre el Estado y los periodistas. Sin embargo, a pesar de estos cambios, la información no está saliendo de las regiones, ¿por qué? Una hipótesis es que aunque las agresiones directas han bajado, ha habido un aumento de la autocensura y de la censura indirecta. En 2004 la FLIP hizo un análisis y encontró algunos elementos tales como la presión por la asignación de frecuencias de radio y televisión, y la distribución arbitraria de la publicidad oficial.

¿Qué es la pauta? En Colombia la pauta se ve, en algunos sectores del gobierno y por algunos medios como un favor del Estado y también como una obligación del Estado; como una forma de presión sobre los contenidos informativos; además, como una fuente de autocensura para no perderla. En el contexto colombiano la publicidad comercial se centraliza en Bogotá y en algunas otras ciudades grandes (Cali, Medellín). En el resto del país es casi imposible acceder a pauta comercial. El mayor pautante para los medios locales es el Estado, lo que genera un primer problema: los medios y los periodistas tienen que negociar frecuentemente con el gobierno para dar subsistencia a sus medios.

Los periodistas tienen que vender pauta para mantener sus espacios mediáticos.

Entre las causas de este problema están:

- No existe una legislación adecuada: la Ley de Contratación Pública es extremadamente amplia y no toca de manera específica el tema de PO.
- Condiciones laborales precarias de los periodistas y fragilidad de los medios de comunicación: mantener los medios es extremadamente costoso y por lo tanto, hay un predominio de los grandes medios nacionales. Los medios locales se ven en problemas para mantenerse al aire.
- Prácticas culturales reiteradas: la publicidad oficial es vista como recursos discrecionales del gobernante para los que lo ayudaron en sus campañas.
- Concepción equivocada del concepto y uso de la publicidad: no se ve como una forma de comunicación entre el Estado y los ciudadanos.

Los efectos de esta relación perniciosa entre medios y gobierno son:

- Se impone el deseo de quienes quieren el silencio y se sacrifica la verdad y la calidad informativas: ocurren muchas violaciones de derechos humanos que no salen de las regiones, al igual que temas de corrupción que no se conocen.
- Se restringe el derecho del periodista a informar.
- Se le impide a la sociedad la posibilidad de estar informada.
- Se afecta la libertad y la democracia.
- Autocensura: parecería que en Colombia los temas de seguridad son los que más censura generan, pero las partes comerciales juegan como elementos

autocensuradores dentro de los medios de comunicación. En varias entrevistas que fueron desarrolladas en los lugares más violentos de Colombia la censura sutil parece más importante para los entrevistados que la que generan los temas de seguridad.

La FLIP propone una serie de criterios:

1. Necesidad de regulación específica para la materia: la falta de lineamientos claros y concretos atenta contra la transparencia y favorece la discrecionalidad.
2. Requerimiento de definir el objetivo de la publicidad oficial: la publicidad oficial como canal de comunicación entre el Estado y la población.
3. Distribución no discrecional: establecer un mecanismo de contratación y distribución que reduzca la discrecionalidad, evite favoritismos políticos e impida actos de corrupción.
4. Descentralización de la distribución: la responsabilidad por el manejo de la publicidad oficial deberá descentralizarse para que no esté sólo en manos de funcionarios nombrados políticamente, sino de organismos o funcionarios técnicos.
5. Transparencia: todos los ciudadanos tienen derecho a conocer los gastos efectuados en publicidad oficial. Faltan mecanismos para establecer este criterio.
6. Control externo adecuado: los gobiernos deben rendir cuentas al público.

En algunos departamentos de Colombia se establecieron modelos de asignación de publicidad oficial:

- a. Contratación Directa (Ley 80)
- b. Modelos de regulación local (Departamentos de Caldas y Cartagena): se expedieron decretos que resultaron ser procesos muy interesantes de trabajo conjunto en los que se establecieron Comités compuestos por administraciones y periodistas para determinar criterios objetivos de distribución. Una de las dificultades que se encontraron es que no hay medición de audiencia en medios locales y pequeños -un esfuerzo que se está tratando de hacer- y además, no hay un control efectivo del gasto público.
- c. Modelos de Cooperativismo (Departamentos de Atlántico y Huila): surgieron como respuesta ante las problemáticas de los decretos de Caldas y Cartagena. Estos modelos surgieron desde las asociaciones de periodistas: la publicidad oficial se da a la organización de periodistas local para que la reparta entre los periodistas.

En los Pactos por la Transparencia se incluyó una cláusula sobre publicidad oficial: “La administración se compromete a desarrollar un procedimiento transparente para una distribución eficaz, objetiva, descentralizada y pública de la contratación de pauta publicitaria, tanto en las entidades centralizadas como descentralizadas. Además de observar estos principios, este procedimiento se regirá por las normas vigentes de contratación pública”.

Balance

- Aunque al comienzo hubo una oposición diametral de asociaciones de periodistas, se ha ido logrando consenso.
- Es necesario medir las audiencias de los medios locales y más pequeños.
- Se debe crear o incluir en la legislación nacional disposiciones sobre publicidad oficial

¿Qué sigue?

Continuo apoyo a los Comités de pauta en Cartagena y Caldas, lo cual ha resultado complicado por los cambios de gobierno.

### **3. Eleonora Rabinovich, Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Argentina**

Contexto:

En 2004, a raíz de un caso judicial (Río Negro) se comenzó a hacer una investigación a nivel regional en Argentina que resultó en la publicación de *Una censura sutil*. En dicho estudio se encontró que los gobiernos, tanto a nivel nacional como provincial, de distintos colores políticos, presentaban similitudes en el patrón del uso de la publicidad oficial como mecanismo de presión a los medios de comunicación. Dicha investigación fue la primera en la que se le daba al tema de la pauta un matiz de libertad de expresión y autocensura. Después de *Una censura sutil* se realizó una reunión con organizaciones de la región y se planificó un trabajo regional y, en 2008, se publicó *El precio del silencio*, un estudio en siete países que encontró patrones similares de abuso de la PO en siete países de América Latina. Los patrones que se encontraron son los siguientes:

1. El principal patrón es la gran discrecionalidad en el manejo de la pauta. Si bien la publicidad oficial se rige por reglas, estas no establecen criterios claros y transparentes. La decisión de cuáles medios son beneficiados y cuáles no depende de la discrecionalidad de los funcionarios. Se trata de decisiones políticas y no de gestión de comunicación.
2. No son fondos pequeños: esto no está mal en principio, pero en el contexto de uso político y la gran discrecionalidad es preocupante. En Argentina, durante 2003, se asignaron \$46 millones de pesos argentinos (alrededor de \$12 millones de dólares). Para 2008 se habían asignado \$345 millones de pesos argentinos (alrededor de \$90 millones de dólares) y, en 2009, se asignaron más de \$826 millones de pesos argentinos (alrededor de \$210 millones de dólares). El aumento de los recursos para la publicidad oficial supera el índice inflacionario de Argentina.
3. Uso de la publicidad oficial como propaganda: la ADC hizo una investigación sobre cuál era el contenido de la pauta. Descubrieron que la cuarta campaña con más fondos públicos era "Visitas presidenciales", la cual consistía de afiches (inserciones pagadas o gacetillas) en los diarios con descripciones de las visitas del entonces presidente. Se trataba de avisos autopromocionales sin demasiado interés público, que llevan como propósito favorecer su imagen. Ahora existen "avisos institucionales": se pactan como "sponsoreos" o patrocinios en los que lo único que hacen es decir el nombre del organismo público sin tener nada para comunicar. En 2007 se gastaron 10 millones de pesos argentinos en este tipo de propaganda.
4. Premios y castigos: aunque son casos difíciles de detectar ya que los gobiernos pueden utilizar distintos argumentos para ejemplificar por qué a un medio le dan o le quitan publicidad. Un ejemplo es el que ocurría en la provincia de Santa Cruz, en la Patagonia, donde se recibía muchísimo dinero sin ser una provincia muy poblada. Se encontró que los Kirchner, que son de Santa Cruz, beneficiaban a los medios de su provincia, particularmente al grupo editorial que había fundado un excofer de la pareja.
5. Utilización de publicidad oficial para discriminar a medios de comunicación. Un ejemplo es el de la revista Noticias (similar a Proceso en México) que fue

castigada por el gobierno por su línea editorial crítica e independiente. El caso llegó al sistema judicial que encontró que se había configurado una conducta discriminatoria para castigar por amarillismo a Perfil. Sin embargo, no es fácil hacer casos de discriminación.

6. Falta de transparencia: Los datos de publicidad oficial se ocultan. En ADC se presentaron varios amparos y se ganaron siempre. En Argentina no existe una Ley de Acceso a la Información, sino un Decreto para el Poder Ejecutivo, por lo que a nivel provincial el acceso a la información pública es lamentable. Los gobiernos no quieren informar como se distribuye la pauta.
7. El impacto es muy dramático a nivel local: los medios locales dependen más de la pauta para sobrevivir. El 75 por ciento de los recursos de los medios de las provincias del sur provienen de la publicidad oficial.
8. En escenarios de precarización del trabajo de los periodistas, se desnaturaliza la relación entre periodistas, medios y gobiernos.
9. "Oteo de medios": no se dan prestaciones a los periodistas, sino que estos tienen que buscar los anunciantes.
10. A veces los anuncios que son pagados ni siquiera se transmiten para que otros periodistas no pidan lo mismo.

La publicidad oficial llegó a la justicia en 2007 con el caso Río Negro, un periódico de la provincia de Neuquén que había cubierto un caso de corrupción y al que el gobernador le retiró la pauta. El caso llegó a la Corte Suprema que dictaminó que, aunque los medios no tienen un derecho intrínseco a recibir publicidad, los gobiernos no pueden discriminar por el punto de vista del medio. También se concluyó que es el Estado el que tiene que probar que no existe discriminación. En este caso el gobierno no pudo probarlo. La Corte Suprema obligó al gobierno del Neuquén a regular la publicidad oficial, y la corte tenía que aprobar la regulación que dicho gobierno elaborara (lo cual fue recientemente aprobado). En 2008 la Corte Suprema volvió a dictaminar en un sentido similar con un diario de la Pampa.

En cuanto a una reforma legal, existen avances parciales: como tiene que ver con el manejo de la caja, tampoco es fomentado por los partidos de oposición. Algunos ejemplos: Tierra del Fuego dictó un decreto en 2008 que tuvo muchos problemas de implementación por la presión de los medios de comunicación que se sentían más cómodos con la informalidad.

En Buenos Aires, en el 2009, se expidió una ley que, aunque no tenía criterios de distribución, si establecía normas de transparencia. El jefe de gobierno la vetó.

La Ley de Medios establece que la pauta tiene que asignarse de modo razonable, pero no está reglamentada. Recientemente se reanudó el debate en la Cámara de Diputados, donde hay un dictamen de Comisión. El punto sustancial del debate tiene que ver con si la pauta tenía que ser o no un subsidio.

El debate de la pauta es importante y complejo: ha habido avances en Argentina y en la región, pero estos han sido parciales, todavía no hay un caso exitoso que pueda servir como modelo.

#### **4. Moisés Sánchez, Fundación Pro Acceso, Chile**

La asignación de la publicidad es un tema sustancial y es aún más complejo que la transparencia porque hay diferentes visiones sobre el papel que debe jugar el Estado en el mercado de los medios de comunicación. Hay los que creen que se deber regular la publicidad, pero hay quienes dicen que el Estado debe nivelar las condiciones para que los medios chicos puedan competir con los grandes.

En 2005, el observatorio independiente de medios chileno Fucatel, encontró que:

Durante ese año (2005) sólo el Gobierno y los ministerios invirtieron en publicidad más de \$4,000 millones de pesos chilenos en televisión y \$1,220 millones de pesos en prensa escrita (\$8 y \$2.5 millones de dólares respectivamente). En Chile no es tan fácil discriminar qué recursos se asignan a publicidad y cuáles no, porque no hay un ítem (o partida) específica.

Las cifras más altas corresponden a los ministerios de Vivienda y Salud.

En televisión, la publicidad se concentró en TVN (50%), seguida a distancia por canal 13 (15%), Megavisión (15%) y Chilevisión (10%).

En la prensa, los principales destinatarios de la inversión publicitaria estatal fueron los diarios de la empresa "El Mercurio" (48%) y del Grupo Copesa (29%). Ambos consorcios concentraron el 77%. Al diario la "Nación" sólo se destinó un 9%.

En muchos casos, los destinatarios de la publicidad corresponden a los estratos socioeconómicos medio-bajos, que no se ajustan al perfil de los lectores de esos medios escritos. Además, la difusión en los medios más grandes no siempre llega a la audiencia que se quiere.

Diagnóstico Fucatel 2005: concentración de la inversión de la pauta en los medios más importantes. 86 por ciento de la publicidad oficial a prensa se asigna a tres medios.

En 2006, se creó una Comisión Investigadora en Cámara de Diputados, que logró conjuntar a diputados de los distintos perfiles ideológicos.

Los "Principios" de la ADC fueron muy importantes para ordenar la discusión entre pluralidad y diversidad, con aspectos más técnicos. Las conclusiones a las que llegó la Comisión fueron que la falta de regulación favorece la concentración en la propiedad de los medios. Se buscaron las maneras de limitar la discrecionalidad de los funcionarios públicos organizando la publicidad oficial en torno a campañas.<sup>1</sup>

Las recomendaciones de la Comisión se concretaron en un proyecto de ley, aunque su discusión está entrampada. Las recomendaciones principales son las siguientes:

- a. Modificar el sistema de contratación pública vigente, basado en convenios marco: el sistema de contrataciones chileno es bastante neutral respecto del oferente: a través de convenios marco, para los productos que el estado necesita de manera recurrente, se realiza una gran licitación con precio único para todos los órganos del gobierno, los cuales pueden acceder a ese mejor precio a través de la licitación. Sin embargo, en los casos en los que la PO se sujetó a los convenios marco no se tuvieron en cuenta las realidades del mercado de comunicaciones que son distintas a las de otros productos.
- b. Establecer mecanismos de transparencia en la información relativa al gasto que realiza el gobierno y cada uno de sus ministerios y servicios en publicidad oficial, dicha información debe ser accesible a todo ciudadano, debe estar debidamente sistematizada y consolidada y debe ser de fácil comprensión.

---

<sup>1</sup> Algunas conclusiones de la Comisión fueron: "El Estado debe asumir la regulación de la publicidad oficial, y esta es una tarea esencial para asegurar la transparencia en la contratación de la difusión de las políticas públicas, como también debe asumir que su falta de regulación favorece la concentración en la propiedad de los medios".

"Es urgente una regulación legal de la publicidad oficial con lineamientos claros y concretos que limiten discrecionalidades de asignación, aclarando los criterios y procedimientos para decidirla en base a la existencia de campañas que respondan a necesidades concretas de comunicación; y que conciba la publicidad oficial como un canal de comunicación entre el Estado y la ciudadanía. Su propósito debe ser difundir políticas, programas y servicios públicos, al margen de intereses partidistas, propaganda oficialista o subsidios económicos a determinados medios".

- c. La realización de estudios permanentes que indiquen la circulación, lectoría y público de todos los medios de prensa escrita y un análisis similar de las radios, canales de televisión y medios de comunicación digital con el objeto de que los órganos de la Administración del Estado utilicen criterios objetivos y auditables para la selección de los medios. Al no haber mediciones, no es posible hacer que la inversión publicitaria llegue a los medios más pequeños. Al haber mediciones, esos medios pequeños pueden acceder a la publicidad cuando resultan los idóneos para ciertas audiencias.
- d. Ampliar y perfeccionar los fondos concursables para los medios regionales y así promover la participación de los medios más pequeños –como diarios regionales y radios comunales– que hasta hoy se ven desfavorecidos ante la competencia. Se estimó que la inversión en PO no podía ser considerada un medio de subsidio y subsistencia para los medios más pequeños.

Problemas de regulación. Las discusiones sobre la regulación no son neutrales y tienen muchas aristas:

- a. Diversidad de intereses entre medios y el Estado: cada entidad habla desde su propio lugar y su propia agenda. Por parte de los medios, los que son más grandes creen que la PO no constituye un problema: ellos no se meten en las intenciones del anunciante. Lo que estos medios ganan por PO es entre el 5-8 por ciento de sus ingresos por publicidad. Para los medios más pequeños, sin embargo, la pauta de PO debe servir para generar modelos de subsistencia para sus negocios, pero esto puede ser un incentivo perverso para generar medios de papel que vivan del Estado. Por parte del Estado, existe el problema de que siempre se quiere llegar al fin del año ejecutando la totalidad del gasto público. Muchos funcionarios públicos se anuncian en los medios más grandes para que los lean sus jefes al día siguiente.
- b. Unidad de control vs. transparencia: si se creaba una agencia de control, había un fuerte interés de algunos actores para controlarla.
- c. Control *ex ante* o *ex post*.
- d. Fomento de medios vs. subsidio indirecto: si la PO no es un subsidio, se debe establecer qué mecanismos de fomento compensatorio se establecen desde el sector público para los medios pequeños.
- e. Planificación del gasto en campañas (gasto que no es campaña). Existe un problema de ejecución presupuestaria: si se establece una agencia de control, se pueden generar retrasos en ese gasto publicitario. Se pueden generar incentivos para meter el gasto a través de ítems (partidas) que no son campañas. Las agencias de publicidad han creado estándares que benefician a la inversión privada y no a la pública. ¿Cómo negociar con las Agencias publicitarias para que no entorpezcan la ley?
- f. Medición pública vs. la efectuada por el sector privado. ¿Cómo superar el problema del mercado publicitario?: todo el gasto tendría que estar regulado por idoneidad, más que por circulación-precio. El problema a resolver es cómo establecer un mecanismo de discriminación positiva que no sea subsidio.

#### Desafíos

- a. Generar mecanismos de definición de campañas ágiles y expeditas que no entorpezcan el proceso de ejecución presupuestaria. Un indicador de eficiencia es haber erogado todo el gasto a final de año. Un proceso que demore ese indicador será rechazado.
- b. Definición de estándares de transparencia claros que permitan visibilizar la entidad total del gasto, y el control social.

- c. Crear mecanismos de contratación especializados que, respetando los principios de eficiencia en el gasto, permitan considerar las especiales características de este mercado. Licitación una campaña implica sentar a distintas empresas con distintas características. Para los objetivos de audiencia, ¿cómo se puede hacer entrar a una licitación pública a esos distintos grupos?
- d. Establecer mecanismos de monitoreo y control que no dificulten el proceso de generación de campañas.
- e. Generar modelos de medición que puedan ser conciliados con los que tiene el sector privado.

### **Preguntas y respuestas**

Claudia Herrera, La Jornada: En la mesa hay tres ponentes de países donde gobernó o está gobernando la izquierda: ¿qué tipo de estrategia es la más conveniente? En México hay muchos recursos e intereses enquistados en grupos del gobierno y distintos actores.

Eleonora Rabinovich: El problema atraviesa distintos partidos. Existe la percepción de que es un problema de larga data que se intensificó en los últimos años. En las Provincias, donde gobiernan partidos de distintas ideologías, existen problemas similares. Estrategia: incluir en el debate las distintas miradas en lo que se entiende del papel del Estado en la regulación. No olvidar que es un tema con fuertes consecuencias económicas que impacta en la relación de los gobiernos con los periodistas. En muchos municipios y provincias se otorgan generosos y cuantiosos fondos públicos para mantener contentos a los periodistas.

Edison Lanza: En algunos momentos se abren espacios en los cambios de gobierno que permiten incluir las demandas históricas de la sociedad civil, pero esos espacios son cortos y se cierran.

Maricarmen..., reportera del Edomex: ¿Cómo puede intervenir la sociedad?

Moisés Sánchez: La discusión ha estado capturada por algunos actores. La sociedad tiene mucho que decir aunque no tiene cómo decirlo porque no sabe lo que pasa. Cuando se organiza por campañas, es relativamente más fácil medir la efectividad. A los funcionarios públicos les beneficia tener una regulación clara y transparente porque les quita presión.

Eleonora Rabinovich:

Se tiene que mirar cuál es el efecto en el debate público y la agenda pública.

La forma de contratación y el papel de los periodistas que negocian directamente la publicidad oficial generan dilemas éticos muy fuertes y vician las relaciones y debilitan la calidad del periodismo. La concentración y las concesiones del poder hacia los medios también existen.

Edison Lanza: La reforma a la publicidad oficial tiene que ser parte de una reforma integral de derechos humanos. Son de las reformas que más duelen porque hay que enfrentar intereses poderosos y usos y costumbres tradicionales de hacer las cosas por abajo de la mesa.

Eduardo Ibarra (comentario): El duopolio de la TV mexicana y el oligopolio de la radio no requieren subsidios. El gran subsidio en México no es vía pauta, sino vía concesiones de canales y estaciones y concesiones extras.

Funcionaria de la CDHDF: ¿En Colombia se ha avanzado en mejorar las condiciones precarias de los periodistas?

Adriana Blanco: El tema de la precarización del trabajo periodístico afecta de manera grave, principalmente en las regiones.

Eleonora Rabinovich: En relación al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión se ha pronunciado varias veces en torno a la publicidad oficial. Desde las organizaciones que estamos aquí hemos solicitado que la Comisión profundice en el tema.

## **Mesa 2. El contexto nacional: prácticas, desafíos y propuestas.**

Arcelia Becerra, Directora Editorial Diario AM

Ignacio Rodríguez Reyna, Director revista Emeequis

Gerardo Gil Valdivia, Director General de Planeación y Análisis de la CNDH

Jaime Cárdenas, Diputado federal, Partido del Trabajo

### ***Justine Dupuy***

#### ***Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C, moderadora de la mesa***

- A pesar de la reforma constitucional en materia electoral, sigue existiendo un vacío legal para normar las prácticas de publicidad oficial.
- Ese vacío legal tiene por efecto discriminar a los medios de comunicación, limitar su libertad de expresión, violentar el derecho de la sociedad a saber y estar informada y contraviene los principios democráticos.

### ***Ignacio Rodríguez Reyna***

#### ***Director Emeequis***

- En México ha habido muchos retrocesos en materia de libertad de expresión. El principal de ellos lo constituye la falta absoluta de condiciones para que los periodistas ejerzan su profesión sin poner en riesgo la propia vida. Tan solo en éste año han sido asesinados 64 periodistas por ejercer su profesión. No hay mayor desafío que revertir esta situación.
- A pesar del panorama adverso, es importante reconocer algunos de los avances en el contexto nacional para el ejercicio del periodismo:
  - Regulación del secreto profesional del periodista en el Código Federal de Procedimientos Penales.<sup>2</sup>
  - Eliminación del tipo penal difamación en el Código Penal Federal.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Mediante decreto publicado el 6 de junio de 2006 en el Diario Oficial de la Federación se adicionó el artículo 243 Bis al Código Federal de Procedimientos Penales. La adición representó un avance legislativo para proteger el secreto profesional del periodista.

**Artículo 243 Bis.-** No estarán obligados a declarar sobre la información que reciban, conozcan o tengan en su poder:

(...)

III. Los periodistas, respecto de los nombres o las grabaciones, registros telefónicos, apuntes, archivos documentales y digitales y todo aquello que de manera directa o indirecta pudiera llevar a la identificación de las personas que, con motivo del ejercicio de su actividad, les proporcionen como información de carácter reservada, en la cual sustenten cualquier publicación o comunicado;

- Promulgación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>4</sup> y existencia del Instituto Federal de Acceso a la Información y Datos Personales.<sup>5</sup>
- Lo que persiste, desde hace décadas, es el uso de la contratación de publicidad oficial como un medio para el control de los medios de comunicación a nivel estatal o federal. Esta situación resulta grave no solo para los medios que ven limitado su derecho a la libertad de expresión por esa vía, sino para la ciudadanía que ve lastimado su derecho a saber.
- Es necesario que existan condiciones para que se manifieste el disenso en la línea editorial de los diferentes medios de comunicación. En una sociedad democrática, el disenso no puede ser justificación formal para discriminar a través de la contratación de publicidad oficial.
- EMEEQUIS fue víctima de discriminación en la contratación de publicidad oficial en 2007, luego de la publicación de un número especial para el primer informe de gobierno de Felipe Calderón. El suplemento consistió en una serie de entrevistas aleatorias a ciudadanos. El contenido de la publicación versó sobre las preguntas que las personas entrevistadas le plantearían al presidente. La portada del suplemento ofendió a la Presidencia de la República y, como resultado, en los siguientes seis meses no recibieron contratación de publicidad oficial por parte del Gobierno Federal. Como reacción, la revista incrementó su búsqueda de contratación de publicidad oficial con los poderes judicial y legislativo.
- La segunda ocasión en la que le fue suspendida la contratación fue en 2009. En esa ocasión, el Gobierno Federal reunió a las revistas para comunicarles que no contratarían más, arguyendo recortes presupuestales y plan de austeridad. Sin embargo, la verdadera razón fue la presentación de la queja ante la CNDH que interpuso la revista Proceso pues esa revista ha sufrido un boicot mucho más sostenido. En diciembre de ese año, después de la presión de revistas de espectáculos (que tienen mayor tiraje e influencia social), el Gobierno Federal renovó la contratación con las revistas (excepto Proceso).
- En la experiencia de EMEEQUIS, no vale la pena acudir a instancias no jurisdiccionales nacionales como las comisiones de derechos humanos o internacionales. La apuesta debe de estar dirigida al espacio legislativo para fomentar que no haya discrecionalidad y contar con organismos autónomos que sean un contrapeso al Ejecutivo.

---

<sup>3</sup> Actualmente se encuentran derogados todos los artículos del Título Vigésimo del Código Penal Federal que tipificaba los delitos contra el honor entre los cuales figuraba la difamación. Muchos códigos penales locales aún tipifican el delito de difamación.

<sup>4</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. En el undécimo artículo transitorio de la Ley se previó que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2003 estaría previsto el presupuesto para la integración y funcionamiento del Instituto.

- La garantía del derecho a la información y su tutela es obligación del Estado mexicano. El Estado debe reconocer la labor de los medios de comunicación como actores fundamentales que coadyuvan en el ejercicio y difusión de ese derecho.
- Los recursos públicos destinados a publicidad oficial deben asignarse con base en criterios democráticos de respeto a derechos fundamentales, criterios cualitativos y no solo cuantitativos, pluralidad, función social de los medios, atención a grupos sociales de especial relevancia para el país.
- Hay suficiente experiencia internacional para la construcción de circunstancias que permitan contrapesar al Poder Ejecutivo en su arbitrariedad. Es necesaria la creación de un andamiaje jurídico constitucional del cual pueda echarse mano para procurar el equilibrio de la asignación de recursos públicos. Es importante cerrar filas respecto a este andamiaje.
- La calidad de la democracia se limita si se limita la libertad de expresión y el derecho a saber y a la información de la sociedad.

***Arcelia Becerra***

***Directora Editorial A.M.***

- El inicio del conflicto con el periódico AM relacionado con el retiro de la publicidad oficial, que derivó en instancias judiciales y no jurisdiccionales, ha sido la añeja disputa entre el Periódico y el Yunque<sup>6</sup> por la perspectiva crítica del primero, en especial por lo publicado en un suplemento del Periódico AM en 2007.
- Como consecuencia de la publicación de ese suplemento, el Secretario de Gobierno atacó verbal y públicamente al titular del Periódico AM. A este hecho le siguieron varias acciones emprendidas por el diario:
  - Interposición de una queja ante la CNDH que derivó en la Recomendación No. 70/2007.
  - Demanda por daño moral.
  - Queja presentada ante la Procuraduría de DDHH de Guanajuato por la discriminación en la asignación de publicidad oficial y sus efectos.
  - Atracción de la CNDH del expediente de la Procuraduría.
  - Demanda ante el TCA por responsabilidad patrimonial para el año 2008.
  - Presentación de denuncias ante la CIDH.

---

<sup>6</sup> Sociedad secreta católica de la cual forman parte un gran número de integrantes del Partido Acción Nacional. Inicia en Puebla y adquiere fuerza en el Bajío, especialmente en Guanajuato. Se considera que el actual gobierno de Guanajuato es yunquista.

- El Periódico A.M no ha recibido publicidad oficial durante los años 2008, 2009 y lo que va del 2010.

**Gerardo Gil Valdivia**

**Director General de Planeación y Análisis de la CNDH**

- Es claro que la calidad de la democracia está directamente vinculada con los espacios discrecionales de ejercicio del poder público.
- Hay retrocesos en áreas que se consideraban ya consolidadas, como los derechos humanos. Al violentar el derecho a la información se pone en riesgo la calidad democrática.
- Si no sabemos con claridad cuáles son los criterios que inspiran el manejo de los aparatos públicos no podremos tener un debate democrático y pierde la sociedad porque se le priva de información útil y necesaria.
- Las sociedades que han logrado un alto nivel de desarrollo económico coinciden en tener un alto respeto al derecho al acceso a la información y la transparencia.
- La concepción patrimonialista del servicio público es un obstáculo para el desarrollo social y el ejercicio de derechos. El servicio público no puede seguir ese camino sino que debe estar orientado al beneficio público. Por lo tanto, coincide en la necesidad de un marco legal claro y que evite discrecionalidad en general.
- En ese contexto, la CNDH ofrece a la ciudadanía el recurso de queja, que eventualmente puede derivar en recomendación general o especial, o bien en informe. Los recursos que la CNDH pone a disposición de la ciudadanía son perfectibles.
- La CNDH también atiende solicitudes de información, sin embargo, la mayor parte de las solicitudes las hacen medios de comunicación, organizaciones y, en menor medida, la ciudadanía en general. Desde el punto de vista del servidor público, el diálogo de transparencia debería de ser principalmente con la ciudadanía en general. Hace poco, la CNDH firmó un acuerdo con Transparencia Mexicana para transparentar su gestión.
- Otro recurso con el que cuenta la CNDH es su programa especial para la protección de los derechos de periodistas.
- Es probable que no hayan servido las recomendaciones, sin embargo, está abierta a la construcción de propuestas para cambiar esta situación. Actualmente hay una iniciativa para incorporar en ley un procedimiento de rendición de cuentas de la autoridad que no acepte recomendaciones.
- No es completamente cierto que sea necesaria una sanción para que realmente exista una ley (al más puro estilo Kelseniano). La positivación

del derecho debe atender al dinamismo social. Es importante motivar la masa crítica que genere debate e incida en poderes públicos a la par del trabajo de instituciones como la CNDH.

- La difusión de recomendaciones y ese instrumento por sí mismo tiene un valor de construcción de opinión democrática valioso por sí mismo. Su difusión es importante, genera debate y por eso es importante la construcción junto con otros actores de la sociedad civil.
- Es importante seguir la lucha aún cuando sea complicada. La situación que vive México en materia de inseguridad junto con el bajo desarrollo económico y social generan condiciones adversas para el ejercicio de derechos. En ese contexto es importante dialogar sobre propuestas para que estas instituciones aporten a la lucha.

**Jaime Cárdenas**  
**Diputado Federal (PT)**

- Al día de hoy existen varias iniciativas presentadas en el Congreso que regulan la publicidad oficial. La pregunta es ¿por que no se aprueban?. La respuesta es que no hay voluntad política, especialmente de los grupos parlamentarios mayoritarios, así que están en las comisiones. Incluso los convencidos de las iniciativas en los grupos parlamentarios mayoritarios no han logrado el consenso suficiente para aprobar las iniciativas.
- El Congreso tiene obligación de aprobar, especialmente a partir de las reformas constitucionales al artículo 134 constitucional. El plazo dado para la legislación secundaria se ha sobrepasado. Incluso cabría instaurar algún procedimiento de responsabilidad porque están en el supuesto de inconstitucionalidad por omisión y eso es causal de juicio político.
- La iniciativa que presento tiene como característica distinguir entre medios electrónicos y medios impresos. Se propone que la publicidad gubernamental de los tres niveles del gobierno y todos los agentes del estado, se transmita en tiempos del estado cuando ésta sea TV/Radio. También se establece que la publicidad en medios impresos e internet sí sea pagada pero contratada por dos mecanismos: 1) repartir publicidad en medios estatales y locales, distribuirla por ente contratante y darle prioridad a ciertos medios de naturaleza cultural, 2) Se prevé una comisión de publicidad oficial que establecería los lineamientos y vigilaría su cumplimiento. La regulación debe de ser sobre los contenidos también. La publicidad no puede promocionar la imagen de algún candidato, su voz o a él en lo personal sino que debe de atender lo establecido en el 134 (salud, educación, cultura, etc.).
- Autocríticas a la iniciativa:
  - 1) Falta de regulación de transmisión de publicidad oficial en cine.

2) El Consejo de la Publicidad Oficial, como está planteado, no funciona si está intervenido de la misma forma que otros órganos por el poder legislativo. El Consejo debe ser totalmente autónomo y los nombramientos de los titulares deben provenir de la sociedad y producto de elección democrática. Los titulares no deben hacer campaña ni contar con financiamiento público o privado. Lo ideal es que fueran tres o cinco sin la intervención de grupos parlamentarios o poderes fácticos.

3) Actualizar las facultades que se otorgan a la SEGOB

- Es necesario actualizar la iniciativa original subsanando los temas antes planteados.
- La presión de la sociedad civil es muy importante para empujar el trabajo legislativo. Ej. Acciones colectivas (derechos del consumidor) o ley antisequestro (que no comparte en lo particular y por eso emitió voto particular). Esas experiencias muestran que las iniciativas salen adelante por la presión social. La omisión es especialmente delicada por el próximo contexto electoral y la evidente parcialidad del TEPJF y el IFE ante los diferentes actores políticos incluso los que no son sujetos de derecho por no ser servidores públicos.

### ***Sesión de Preguntas y Respuestas***

Relatoría para la libertad de expresión CDHDF-¿De qué manera cree que podemos impulsar el debate legislativo en torno al tema?

La Jornada - ¿qué ha pasado con la queja de Proceso a un año de la interposición de la queja ante la CNDH?¿cómo visualizas el órgano de control para el tema de publicidad oficial?

Miguel Pulido - ¿Cómo se vive desde el gremio de periodistas la falta de articulación para la solución del problema de la seguridad pero también de boicot por parte del gobierno?

### **Respuestas**

*Gerardo Gil*

La CNDH busca la conciliación. Si se acredita la violación, con la debida investigación, puede generarse una recomendación, recomendación general, informe especial, etc. Sin embargo, no tiene facultad de iniciativa de ley. Por eso es importante trabajar en conjunto (locales y federal) para consolidar informes especiales y recomendaciones generales. Personalmente considero que hay que legislar ampliamente pues al final la CNDH debe apegarse a la ley.

Desconoce la queja de Proceso en materia de publicidad oficial.

*Rodríguez Reyna.*

Hay que tomar en cuenta que los órganos autónomos han perdido legitimidad en el correr del tiempo. Hay formas de construir esa legitimación. Un ejemplo es garantizar que el proceso de elección del titular es limpia. Es importante que la institución pueda construir esa legitimidad y la procure.

En cuanto a la articulación del gremio, dentro y fuera del país es constante la pregunta de ¿habrá una organización de periodistas en México? La respuesta es que hay una añeja “campaña” de división y desintegración del gremio

procurada por el Estado y eso ha tenido por consecuencia la total división y la dificultad para articularse especialmente por temas como la inseguridad.

Las generaciones nuevas de periodistas ya comienzan a articular procesos. Es trabajo de los periodistas reforzar el grupo para poner por delante los temas de unión.

El gremio también se divide, en ocasiones, por las divisiones entre los dueños de los medios de comunicación. Muchos de ellos tienen agendas particulares y no necesariamente tienen finalidad social. No hay agrupación de dueños de medios, especialmente impresos. Esa división de los titulares dificulta la articulación hacia abajo. Por eso un órgano independiente, si bien no es la panacea, sí puede coadyuvar en la articulación.

*Arcelia AM*

La falta de unión en el gremio se debe a los diferentes patrones de los medios impresos. Algunos le deben el empleo al gobierno, otros a los medios. El gobierno ha seguido la política de “divide y vencerás”

### **Preguntas**

La Jornada.- ¿cuál es la reforma posible? ¿qué condiciones hay para que se puedan concretar?

*Jaime Cárdenas*

Es necesario que alguien “estire la liga” para lograr un acuerdo intermedio. Por ejemplo, cuando se llegue a plantear que los consejeros de publicidad oficial deben estar electos democráticamente sin intervención de SEGOB habrá rechazo y tendrá que llegarse a algún punto intermedio que resultará en otra propuesta. Hay otras iniciativas, ej. Valentina Batres, que proponen mecanismo de distribución equitativo entre medios de comunicación. Esas opciones permiten llegar a un acuerdo. A mi no me gusta el gradualismo, aunque a veces me parece inevitable: este país se ha encargado de avanzar así: somos el país del gradualismo. El ánimo de la clase política mayoritaria es ese, el gradualismo. Nosotros estaríamos de acuerdo con una reforma reglamentaria al 134 que estableciera cuotas máximas de gasto, mecanismos de equidad y proporcionalidad. Iniciativas como esta jalan la cobija para la radicalidad

La iniciativa que propongo establece mecanismos de participación ciudadana cuya naturaleza es de transparencia de la información. También pueden incorporarse mecanismos de auditoría ciudadana. Hay que aumentar el contacto con la sociedad civil.

Propongo llevar a cabo un foro de este tema con sede en la Cámara de Diputados.

Reportera Edomex.- ¿cuál es el papel de la sociedad en la exigencia de destinar los recursos públicos con criterios de equidad, entre otros? ¿cómo involucrar a la sociedad? ¿cómo podemos articular pequeños esfuerzos?

¿en qué ha terminado el tema del cierre del periódico monitor?