

El precio del silencio



Abuso de publicidad oficial y otras formas
de censura indirecta en América Latina

El precio del silencio

Abuso de publicidad oficial y otras formas
de censura indirecta en América Latina

El precio del silencio

Abuso de publicidad oficial y otras
formas de censura indirecta
en América Latina

Asociación por los Derechos Civiles
Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta



OPEN SOCIETY INSTITUTE
NEW YORK

El precio del silencio : abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina.- 1a ed. - Buenos Aires : Asociación por los Derechos Civiles ; New York : Open Society Institute, 2008.
200 p. ; 24x16 cm.

ISBN 978-987-23559-1-3

1. Estado. 2. Ciudadanía.
CDD 323.6

Fecha de catalogación: 17/07/2008

Copyright © 2008 Open Society Institute y Asociación por los Derechos Civiles. Todos los derechos reservados.

ISBN 978-987-23559-1-3

Available in English as
The Price of Silence: The Growing Threat of Soft Censorship in Latin America
ISBN 978-1-891385-83-4

Publicado por
Open Society Institute
400 West 59th Street
New York, NY, 10019 USA
www.soros.org

Para más información:
Open Society Justice Initiative
400 West 59th Street
New York, NY, 10019 USA
www.justiceinitiative.org

Asociación por los Derechos Civiles
Av. Córdoba 795, 8° piso
(C1054AAG), Buenos Aires, Argentina
www.adc.org.ar

Portada: Jeanne Criscola / Criscola Design
Diseño: Judit Kovács / Createch Ltd.
Imagen de portada: Luciano Thieberger

Impreso en Elias Porter y cia SRL
Plaza 1202, Buenos Aires, Argentina
en el mes de julio de 2008.

Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina– Made in Argentina

Índice

Agradecimientos	5
I. Resumen ejecutivo y resumen de recomendaciones	7
Resumen ejecutivo	7
Abusos relacionados con la publicidad oficial	9
Otras formas de censura indirecta	12
Los efectos perjudiciales de la censura indirecta	14
Reformas de leyes y prácticas en materia de publicidad oficial	14
Acceso a la información y cuestiones de transparencia	15
Resumen de recomendaciones	19
II. Introducción	23
III. Estándares regionales e internacionales	31
Otros estándares regionales y nacionales	32
IV. Abusos relacionados con la publicidad oficial	35
Uso indebido de la publicidad oficial para condicionar contenidos	40
Pagos por publicidad efectuados directamente a periodistas	53

Asignación discriminatoria de publicidad oficial a medios favoritos y aliados políticos	65
Utilización de la publicidad oficial con fines propagandísticos	69
V. Otras formas de censura indirecta	73
Presiones a periodistas y dueños de medios para modificar los contenidos	73
Negativa de acceso a las instituciones y a la información pública como represalia	77
Asignación inequitativa de licencias de radio y TV	78
Otras formas de censura financiera	88
VI. Los efectos perjudiciales de la censura indirecta	91
VII. Reformas de leyes y prácticas en materia de publicidad oficial	95
VIII. Acceso a la información y cuestiones de transparencia	111
IX. Recomendaciones	113
Anexo A: Antecedentes por país	119
Anexo B: Marcos jurídicos y prácticas en los países relevados	125
Anexo C: Ejemplos de falta de transparencia en los países relevados	143
Notas	149

Uno no va a sacar información en contra de quien le da la pauta... uno no va a morder la mano que le está dando de comer.

Un periodista colombiano, al describir el modo en que el gobierno provincial otorga contratos publicitarios a periodistas individuales.

Un compañero de un programa noticioso hizo una oposición férrea al gobierno, pero cambió luego de un viaje presidencial a Europa. “Uno debe replantear sus posiciones”, me dijo.

Un periodista hondureño, detallando los pagos y otros beneficios que reciben los colegas que acompañan al presidente en sus viajes al exterior.

Agradecimientos

El presente informe fue concebido y elaborado en conjunto por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), con sede en Buenos Aires, y la Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta (Open Society Justice Initiative). La investigación fue realizada por equipos en cada uno de los siete países comprendidos. Fue coordinada por Martha Farmelo, directora del Área de Desarrollo de Proyectos de la ADC, quien también redactó el informe, y por Eleonora Rabinovich, directora del Programa de Libertad de Expresión de la ADC, quien contribuyó sustantivamente en la elaboración del texto. Darian Pavli, asesor jurídico de Libertad de Expresión e Información de la Iniciativa Pro-Justicia, brindó su constante orientación, coordinación y conocimiento, y tuvo a su cargo el capítulo sobre estándares internacionales y comparados. El informe fue editado por Darian Pavli, David Berry y William Kramer.

La investigación en Argentina fue coordinada por Eleonora Rabinovich y llevada a cabo por ella y Ramiro Álvarez Ugarte, así como también Fabián García, Agustín di Toffino y Martín Notarfrancesco (en la provincia de Córdoba), Hugo Alonso (Río Negro) y Fabián Bergero y Fernando Cabrera (Neuquén).

La investigación en Chile fue realizada por Claudia Lagos Lira, de la organización Pro Acceso –con sede en Santiago–, en colaboración con Moisés Sánchez, Carla Pozo, Macarena Peña y Lillo y Colomba Orrego.

La investigación en Colombia fue llevada a cabo por la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), con sede en Bogotá. La coordinación general estuvo a cargo del director ejecutivo de la FLIP, Carlos Cortés Castillo, y de la presidenta del consejo directivo, María Teresa

Ronderos. La investigación fue hecha por Yanina Valdivieso (coordinadora) y José Barbeito, de la FLIP. Las mediciones estadísticas fueron realizadas por Julián Penagos. La corresponsal de la FLIP Luz Edith Cometa llevó a cabo la investigación en el departamento del Cauca, con financiación de Reporteros sin Fronteras Suecia.

Las investigaciones sobre el marco jurídico y el desarrollo de mediciones estadísticas de la publicidad en Costa Rica fueron elaboradas por Carlos Urquilla Bonilla, para el Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPLEX), de San José. La investigación acerca de las prácticas y ejecución del gasto en publicidad fue realizada por Ramiro Álvarez Ugarte, integrante de la ADC, con apoyo del IPLEX (especialmente de Jessica Alpízar) y de su presidente, Eduardo Ulibarri.

La investigación en Honduras fue llevada a cabo por Thelma Mejía y Lucila Funes, con financiamiento del World Bank Institute.

La investigación en Perú fue realizada por Adriana León, con la colaboración de José Manuel Balta del Instituto Prensa y Sociedad (IPYS). Nuestro especial agradecimiento a Mary Pérez, Jesús Piscoya, Freddy Valenzuela Robles, José Alberto Ordóñez y Alina Antón, corresponsales del IPYS.

La investigación en Uruguay estuvo a cargo de Edison Lanza, de la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU) y Gustavo Gómez, de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC). El trabajo de campo fue realizado por Gabriela Santini y Javier Benech.

En gran medida, este informe es producto de la valiente colaboración de numerosos periodistas, profesionales de los medios y otras personas en los países relevados, que en muchos casos arriesgaron sus carreras y medios de vida al hablar con nosotros. Ellos saben a quiénes nos referimos.

I. Resumen ejecutivo y resumen de recomendaciones

Resumen ejecutivo

El presente informe analiza una tendencia creciente en América Latina: la interferencia “tras bambalinas” que ejercen los gobiernos sobre la libertad de expresión y la independencia editorial de los medios de comunicación y los periodistas. Tales abusos, que hemos conceptualizado como “censura indirecta” o “sutil”, no son totalmente nuevos. Aquello que los diferencia de otras violaciones más obvias y frecuentemente documentadas –tales como el acoso judicial o actos de violencia e intimidación contra periodistas– es que en gran parte permanecen invisibles para el público en general, mientras proyectan una amplia e insidiosa sombra sobre la libertad de expresión. En particular, este informe documenta la utilización abusiva que hace el gobierno de sus facultades financieras y regulatorias sobre los medios, como por ejemplo aquellas relacionadas con los procesos de asignación de la publicidad oficial y adjudicación de licencias, así como también otras interferencias ejercidas sobre los contenidos. También describe diversas formas de presión gubernamental que pueden ser muy fuertes y directas –tales como la amenaza de despedir a periodistas que expresan abiertamente su opinión– pero que han permanecido ocultas e incuestionadas.

Dado que los activistas y las agrupaciones de defensa de derechos generalmente han hecho foco en los métodos de interferencia más tradicionales y duros, el monitoreo sistemá-

tico que existe sobre la censura indirecta es aún escaso. El presente informe apunta a llenar ese vacío de información en la región, y constituye una actualización del documento que fuera publicado por la Iniciativa Pro-Justicia y la ADC en 2005: *Una censura sutil: abuso de publicidad oficial y otras restricciones a la libertad de expresión en Argentina*. Dicha publicación reveló la gran cantidad de formas sutiles –aunque no por ello menos poderosas– a través de las cuales los funcionarios públicos ejercen su influencia sobre los medios de comunicación en Argentina, desde el uso indebido de la publicidad oficial a las presiones “tras bambalinas” sobre reporteros y editores.

Los siete países que abarca el presente estudio son Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Perú y Uruguay. La investigación para el informe fue realizada, en su mayor parte, entre enero y octubre de 2007, con actualizaciones posteriores hasta el momento del cierre.

Un patrón recurrente que se aborda en este trabajo es la utilización abusiva de la publicidad oficial y sus servicios relacionados para asegurar coberturas periodísticas favorables y desalentar los enfoques críticos. En la mayoría de los países analizados, hemos encontrado un abuso constante por parte de los funcionarios, que manipulan la distribución de publicidad con fines políticos y personales –en una clara violación de las normas internacionales y regionales que protegen la libertad de expresión. Los efectos de tales abusos son particularmente insidiosos cuando la publicidad del sector público resulta fundamental para la supervivencia económica de los medios de comunicación, una realidad que se constata sobre todo en los medios locales. De hecho, hemos hallado que los gobiernos provinciales utilizan sistemáticamente el control de los recursos publicitarios a modo de “zanahorias” o “garrotes” (premios o castigos), ya sea para perjudicar financieramente a una publicación molesta o para influir indebidamente en su contenido. Algunos gobiernos nacionales, en particular distintas administraciones en Honduras, también han ejercido esta práctica.

En contraste, son menos los medios nacionales que dependen de la publicidad oficial para sobrevivir. Sin embargo, ello no impide que los gobiernos nacionales asignen la publicidad utilizando criterios de favoritismo y/o abierta represalia. Suele abusarse de los pagos por publicidad efectuados directamente a periodistas individuales u otros productores de contenidos –una práctica generalizada– con el objetivo de socavar su independencia. Además, en algunos países, altos funcionarios de gobierno presionan e intimidan regularmente a dueños de medios, editores e incluso periodistas individuales para adaptar las coberturas a su gusto. Las presiones financieras y editoriales ejercidas por actores privados tales como grandes empresas también son frecuentes y resultan preocupantes. De todos modos, son los estados los que tienen el deber fundamental de respetar y garantizar efectivamente el pleno ejercicio de la libertad de expresión.

Abusos relacionados con la publicidad oficial

Nuestra investigación reveló que muchos gobiernos de la región utilizan sistemáticamente los contratos publicitarios para recompensar o castigar a los medios por sus contenidos, apuntando por lo general a controlar lo que se publica o se emite. Los funcionarios que cometen tales abusos raramente están infringiendo las leyes locales, que en su mayoría permiten una discrecionalidad casi total a la hora de asignar publicidad oficial. No existen normas en los países abarcados por este estudio que prohíban específicamente la discriminación ejercida sobre la base del punto de vista del medio –un riesgo inherente a la asignación de publicidad oficial, que por ello debe ser considerada como diferente a cualquier otro tipo de compra del Estado. De hecho, los marcos jurídicos que rigen la compra de publicidad por parte del Estado en todos los países bajo análisis resultan insuficientes e inadecuados: carecen de las reglas y criterios que asegurarían asignaciones publicitarias transparentes y justas, y no logran establecer las garantías necesarias en contra de posibles abusos. La falta de transparencia que existe en el proceso de contratación de la pauta oficial, en especial si se combina con una centralización de la toma de decisiones en la persona de funcionarios designados políticamente, conduce a abusos políticamente motivados en la asignación de publicidad oficial y a un control mínimo o inexistente por parte de los ciudadanos y la sociedad civil.

A lo largo de toda la región, mientras se gastan decenas de millones de dólares por año en contratos publicitarios, los procesos de contratación abiertos y competitivos constituyen una rara excepción. En Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras y Uruguay, la publicidad oficial se rige por el mismo régimen contractual que el resto de las adquisiciones del Estado, sin una normativa específica que establezca criterios o procedimientos a seguir. Sólo Perú posee una ley que se refiere específicamente al manejo de la pauta oficial, pero sus disposiciones son tan vagas y generales que la vuelven inefectiva –tal como se evidencia en los abusos cometidos por los funcionarios peruanos que se documentan en el presente informe. Cuando este texto entraba en proceso de edición, la gobernadora de la provincia argentina de Tierra del Fuego emitió un decreto que regula la forma en que el Poder Ejecutivo provincial distribuye su presupuesto publicitario¹.

En la actualidad, algunos o todos los países relevados por este informe están signados por una variedad de abusos en materia de publicidad oficial, entre los que se encuentran:

Uso indebido de la publicidad oficial para condicionar contenidos. Nuestra investigación reveló numerosos casos de gobiernos a nivel local y nacional que utilizan la publicidad oficial para influir sobre aquello que se difunde en los medios.

En 2004, por ejemplo, el entonces presidente de Costa Rica, Abel Pacheco, ordenó a los miembros de su administración que dejaran de pautar en *La Nación*, el principal diario del país, en represalia por sus coberturas críticas. En 2007, el vicepresidente de ese país renunció luego de un escándalo que incluía propuestas –hechas por él y por otro alto funcionario– de

utilizar los contratos publicitarios para asegurarse una cobertura periodística favorable durante una prolongada batalla política por la firma de un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

En septiembre de 2007, la Corte Suprema de Argentina determinó que el gobierno de la provincia de Neuquén había violado el derecho a la libre expresión del diario *Río Negro*, al retirarle la pauta publicitaria en represalia por sus coberturas críticas, lo que constituyó un acto de censura indirecta. El tribunal ordenó al gobierno de Neuquén que cesara en su práctica de asignar fondos por publicidad oficial en forma discriminatoria. Se trata de la primera vez que un tribunal superior de América Latina decide en forma inequívoca que las manipulaciones en la asignación de publicidad oficial como represalia son violatorias de la libertad de expresión.

En 2006 y 2007, el ministro de Vivienda de Perú utilizó contratos publicitarios del gobierno para comprar una cobertura favorable a su ministerio y a su persona en tres periódicos nacionales –y el presidente Alan García se negó a condenar este abuso. El presente informe describe numerosos casos similares, en los que gobiernos locales de Perú y Chile utilizaron fondos de publicidad oficial para obtener coberturas favorables.

El abuso de la pauta oficial para influir en los contenidos se verifica en toda la región. En palabras del periodista hondureño Rodolfo Montalván: “Aquí el gobierno pretende darte un contrato de publicidad para callarte la boca. El criterio que utiliza el gobierno es el silencio del periodista o el medio. Aquí no es que te compren el anuncio, te compran la conciencia, tu visión como periodista. Y ese es el mayor problema que se está dando en este momento... una sola persona –que no es el secretario de prensa sino el secretario privado– es el que maneja toda la publicidad, el que sabe a quién darle o no y cuánto”.

Pagos por publicidad efectuados directamente a periodistas. En varios de los países estudiados en este informe hemos documentado la existencia de pagos publicitarios hechos directamente a periodistas individuales –en concepto de servicios publicitarios reales o ficticios– que se utilizan de modo abusivo para adquirir coberturas periodísticas favorables o silencio frente a temas conflictivos. En Honduras, por ejemplo, los pagos a periodistas constituyen una práctica institucionalizada. Los funcionarios incluso requieren a los periodistas que firmen contratos que los obligan a realizar una cobertura favorable de las actividades oficiales. Si estos no proveen la cobertura esperada, por lo general los funcionarios simplemente suspenden los pagos. Este sistema, y otros similares encontrados en la región, tienen éxito, en parte, porque muchos periodistas carecen de un trabajo que les brinde un ingreso adecuado, y algunos dependen de lo que reciben en concepto de publicidad para poder sobrevivir.

En varias regiones de Colombia, hemos verificado que se encuentra muy extendida la práctica de solicitar contratos publicitarios a funcionarios de gobierno. Los salarios de los periodistas suelen ser mínimos o inexistentes –esto es particularmente así en el caso de los periodistas radiales– y la mayor parte de sus ingresos provienen de los espacios publicitarios que ellos mismos logran vender al gobierno. Tal como nos reveló una periodista radial de la

ciudad de Barranquilla, Colombia, “Yo llamo al funcionario por la mañana para preguntarle por información, y a la tarde lo llamo para venderle [publicidad]”.

En Argentina, el gobierno nacional suele hacer pagos generosos en concepto de publicidad a periodistas que escriben en medios gráficos nacionales influyentes pero que tienen programas de radio o TV por cable con bajos niveles de *rating*.

Asignación discriminatoria de publicidad oficial a medios favoritos y aliados políticos. Aun en aquellos casos donde no existe un evidente o inmediato *quid pro quo*, la asignación de publicidad oficial suele ser abusiva, poco transparente y/o fundada en motivaciones políticas. Nuestra investigación detectó numerosos casos en los países estudiados, y confirmó también que muchos de los casos de Argentina que se habían documentado en *Una censura sutil* han persistido a lo largo de los años. Por ejemplo, mediciones hechas en 2005, 2006 y 2007 mostraron que el gobierno del presidente colombiano Álvaro Uribe realizaba asignaciones publicitarias regulares y sospechosamente elevadas al periódico económico *La República*, que suele ser favorable a las políticas de dicho gobierno y, en cambio, no se encuentra entre los primeros puestos de lecturabilidad. En 2007, el gobierno municipal de Barranquilla otorgó aproximadamente un 34% del presupuesto publicitario correspondiente al primer trimestre del año a dos periodistas radiales a pesar de tener bajos niveles de audiencia.

Nuestra investigación indica que la asignación injustificada de publicidad oficial al periódico argentino de alcance nacional *Página/12* realizada durante los años 2004 y 2005 –que documentáramos en *Una censura sutil*– persistió a lo largo de los dos años siguientes. En 2006 y 2007, el gobierno nacional volvió a otorgar a *Página/12* un monto altamente desproporcionado de publicidad oficial que no puede justificarse por la circulación de dicho matutino ni por cualquier otra ventaja competitiva. Desde que el ex presidente Kirchner asumió el poder en mayo de 2003, *Página/12* adoptó, por lo general, una línea editorial pro-gobierno, aparentemente como resultado de su afinidad ideológica con dicha gestión. El gobierno de Néstor Kirchner también realizó asignaciones publicitarias excesivamente generosas a una variedad de medios en la provincia de Santa Cruz (de donde fuera gobernador entre 1991 y 2003), propiedad de Rudy Ulloa, su ex chofer.

Utilización de la publicidad oficial con fines propagandísticos. La publicidad del sector público ha sido utilizada también para promocionar la imagen de funcionarios o candidatos oficiales. Además de constituir una malversación de los recursos públicos, los pagos publicitarios hechos con tales fines se prestan para la asignación abusiva y, en última instancia, afectan la libertad de expresión.

Las leyes en Argentina, Chile, Colombia y Perú imponen restricciones al gasto publicitario que se realiza durante las campañas electorales. Asimismo, Colombia, Chile y Perú disponen límites al uso de fondos publicitarios con fines propagandísticos. Por ejemplo, la ley que regula la publicidad en Perú (del año 2006) prohíbe expresamente a los funcionarios aparecer en aquellos materiales que fueron comprados con fondos publicitarios del gobierno,

así como todo aviso que beneficie a cualquier partido político o candidato a un cargo electivo. No obstante, resulta común que funcionarios locales en Argentina, Colombia y Perú utilicen fondos oficiales para publicar avisos en periódicos nacionales –muchas veces con fotografías de sí mismos– que promocionan los supuestos logros de sus gestiones. La investigación también ha detectado aumentos significativos en el gasto publicitario de los gobiernos durante los períodos de campaña electoral. El ejemplo más impactante ocurrió en Honduras, donde el presupuesto publicitario de la Presidencia fue 30 veces más alto en 2005 (el año de elecciones presidenciales) que en 2006. La utilización de fondos publicitarios con fines propagandísticos es un síntoma de los niveles excesivos de discrecionalidad que tiene un gobierno para la asignación de publicidad, de los groseros abusos que rodean a tales asignaciones, y de su impacto perjudicial sobre la libertad de expresión.

Otras formas de censura indirecta

La publicidad oficial no es la única herramienta de censura indirecta que utilizan los gobiernos de los países estudiados y del resto de la región. El presente informe documenta cómo se hace abuso de otras facultades financieras y regulatorias para amordazar a los medios. Algunos de estos abusos, tales como la denegación selectiva del acceso a la información pública o a las licencias de radio y TV, son sutiles o bien se encuentran disimulados bajo un velo de supuesta legalidad. Otros, como la “censura telefónica”, pueden ser mucho más directos.

Presiones a periodistas y dueños de medios para modificar los contenidos. La primera investigación realizada en Argentina reveló que altos funcionarios del gobierno sistemáticamente procuraban interferir con los contenidos de los medios, presionando a sus directores o editores, y en ocasiones contactando directamente a los periodistas. En la continuación de dicha investigación que llevamos a cabo a nivel regional, encontramos que tales presiones están generalizadas en otros países también. Por ejemplo, el presidente de Colombia y su jefe de prensa efectuaron llamados telefónicos a directores de medios para interferir con la cobertura periodística. Aunque las presiones editoriales en Uruguay han disminuido bajo la administración actual, altos funcionarios de ese país se han contactado con directores de medios para influir en el contenido de sus publicaciones –especialmente con aquellos que son relativamente menos críticos de su gestión. También en Costa Rica se ha detectado la existencia de funcionarios que hacen llamadas preventivas a los periodistas en relación con el contenido de sus informaciones.

Las presiones directas que ejercen los altos funcionarios pueden ser incluso más intensas a nivel local, tal como lo ilustra el despido, en 2006, de la periodista televisiva Wendy Guerra (en Santa Rosa de Copán, oeste de Honduras) en respuesta a la presión de varios miembros del ayuntamiento que estaban molestos con una de sus coberturas.

Negativa de acceso a las instituciones y a la información pública como represalia. Otra forma de censura indirecta se produce cuando los gobiernos le niegan el acceso a la información pública a un determinado medio en particular, en represalia por haber efectuado una cobertura crítica. Por ejemplo, el editor de uno de los periódicos más importantes en Honduras, donde esta práctica está particularmente extendida, nos manifestó que a sus periodistas se les solía negar el acceso a la información en poder del gobierno y se los trataba de modo diferente a otros medios. Asimismo, Radio América, una de las radios líderes del país, fue incluida en una lista negra por los anunciantes oficiales en represalia por su decisión de demorar el anuncio del triunfo, en noviembre de 2005, del presidente Manuel Zelaya Rosales. El gobierno de Honduras también hace uso de las invitaciones a acompañar al presidente en sus viajes, como una forma de recompensar o castigar a los periodistas.

Asignación inequitativa de licencias de radio y TV. La libertad de expresión se ve seriamente afectada cuando se hace abuso de los procesos de adjudicación de licencias con el fin de beneficiar a los aliados políticos o silenciar a las voces independientes. En algunos casos, los funcionarios aprovechan la amplia discrecionalidad existente en los procedimientos para la asignación de licencias por parte del Estado. En otros, el marco jurídico crea barreras estructurales para una adjudicación equitativa, tales como el requisito de una inversión financiera elevada, que terminan beneficiando a los medios más grandes y suprimiendo a un amplio espectro de voces y actores. Las emisoras comunitarias, en particular, y otros operadores sin fines de lucro, suelen ser objeto de una denegación injusta y sistemática del acceso al espacio radioeléctrico –que por lo general es el resultado de una combinación de intencionalidad política, exclusión sistemática y presiones comerciales.

En la mayoría de los países examinados, los marcos regulatorios para la emisión de radio y TV son inadecuados, y se encuentran por debajo de los estándares básicos establecidos por los instrumentos de protección de los derechos humanos del Sistema Interamericano. En Uruguay, por ejemplo, hasta hace muy poco tiempo la ley carecía de garantías para evitar que el Poder Ejecutivo otorgara licencias de radio y TV en forma arbitraria y discriminatoria. Las normas referentes a los procesos de adjudicación de Argentina, Colombia y Perú poseen deficiencias similares. A pesar de la existencia de disposiciones que favorecen a las estaciones radiales sin fines de lucro, hasta la fecha son pocas las radios comunitarias a las que se les otorgó acceso a frecuencias en los países bajo análisis.

Otras formas de censura financiera. Otros ejemplos de interferencia que examina el presente informe incluyen la suspensión del servicio telefónico a una radio en Honduras y el cierre de una imprenta en Argentina, ambas en represalia por coberturas críticas. Estos incidentes revelan que la censura indirecta se produce de muchas formas distintas, todas ellas dirigidas a evitar que los medios y otros actores expresen abiertamente sus puntos de vista.

Los efectos perjudiciales de la censura indirecta

Los abusos financieros y otras interferencias con la autonomía editorial que se describen en este informe tienen graves y persistentes efectos sobre la libertad de expresión y el debate democrático en general. Numerosos testimonios recogidos por nuestros investigadores revelan cómo las presiones que ejercen los gobiernos sobre los dueños de medios y los editores generan olas de autocensura que inhiben a redacciones enteras y que son capaces de acallar incluso a los periodistas más valientes –en casos extremos, sacándolos del aire o directamente despidiéndolos.

Haciendo referencia a los pagos que efectúa el gobierno a los periodistas para que viajen al exterior con el presidente, un periodista radial de Honduras nos expresó: “Sí, conozco casos de periodistas que cambian su línea editorial por la paga que reciben: un compañero que fue impuesto en un programa noticioso hizo una oposición férrea al gobierno, pero cambió luego de un viaje presidencial a Europa; ‘uno debe replantear sus posiciones’, me dijo”.

El periodista radial Carlos Hurtado, de Cartagena, Colombia, describió los manejos relacionados con la publicidad oficial: “Las entidades que pautan son muy pocas, y las que hay, están muy competidas [por periodistas que solicitan pauta]. Entonces, el periodista que aspire a decir que las entidades están haciendo algo mal, se abstiene de sacar la información (...) Uno tiende a ablandar la crítica”.

Reformas de leyes y prácticas en materia de publicidad oficial

Mientras los abusos en materia de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta se mantienen constantes en América Latina, existen signos alentadores de que estas prácticas están recibiendo una mayor atención y una actitud crítica por parte de la sociedad. Hemos dedicado un capítulo de este volumen a la corriente en pos de reformas legales que está cobrando relevancia en la región. Perú sancionó una ley de publicidad oficial en el año 2006 que, aunque con imperfecciones, representa un paso en la dirección correcta. En Chile, en 2007, una investigación parlamentaria sobre prácticas en materia de publicidad oficial documentó varios problemas e hizo un llamamiento a encarar enérgicamente una reforma legal en dicho país.

En Uruguay, altos funcionarios de la gestión de Tabaré Vázquez han expresado públicamente su compromiso de reformar las normas de contratación de publicidad oficial y, a principios de 2008, el ministro de Industria de ese país puso en marcha una ronda de consultas con importantes actores para desarrollar un proyecto de reforma. En tanto, varios organismos han dado pasos para reducir la utilización de la publicidad oficial con motivos políticos. Algunos gobiernos locales en Colombia han adoptado los llamados “Pactos por la Transparencia” que

incluyen compromisos para reformar los procedimientos de contratación de publicidad oficial. Y en Argentina, una multifacética campaña por la reforma legal ha aumentado la visibilidad del tema y derivado en la presentación de varios proyectos legislativos tanto a nivel nacional como local –y en un decreto que establece criterios objetivos para la asignación de publicidad oficial en la provincia de Tierra del Fuego, donde la ADC y la Iniciativa Pro-Justicia han estado presionando por cambios legales desde la publicación de *Una censura sutil* en 2005.

Acceso a la información y cuestiones de transparencia

En el curso de nuestra investigación, entre los abusos analizados, también hemos documentado la existencia de barreras para la obtención de información pública. En todos los países examinados encontramos, con escasas excepciones, una persistente resistencia oficial ante nuestros intentos por esclarecer las prácticas en materia de publicidad oficial y otras cuestiones contempladas en este informe –incluso en países que cuentan con regímenes formales de acceso a la información, tales como Chile y Perú. En numerosos casos, nuestras solicitudes de información fueron sencillamente ignoradas, y en otros la información fue recibida demasiado tarde, en forma parcial o con dificultades para ser procesada. Aquellos casos en los que no hubo una respuesta adecuada a las solicitudes formales de información –o directamente no hubo respuesta– sugieren que no existe voluntad política para enfrentar el déficit de transparencia dentro de los organismos de gobierno que correspondan. Asimismo, parecen indicar que la censura indirecta prospera en un ambiente de relativo secreto.

Conclusiones por país

Argentina

El gobierno nacional abusa sistemáticamente de sus facultades en materia de publicidad, lo que incluye la asignación excesiva de pauta en favor de medios afines y su retiro o denegación como represalia por coberturas críticas. Tales abusos son aún más marcados a nivel local, donde, como regla, los medios dependen en mayor medida de la publicidad provincial y municipal. Muchos de los casos de castigo y discriminación contra determinados medios que fueron documentados en *Una censura sutil* han persistido desde la publicación de dicho informe. A pesar de ciertas restricciones legales que rigen para la publicidad oficial en períodos de campañas electorales, la gestión del ex presidente Néstor Kirchner aumentó su gasto total en 2007 y dedicó generosos fondos a financiar avisos para promocionar su imagen en un año electoral en el que su esposa se postuló para –y ganó– la Presidencia de la Nación. Sumado a ello, los gobiernos –a nivel nacional y local– en ocasiones realizan pagos directos

a periodistas en concepto de publicidad para facilitar coberturas favorables. Existen algunos signos, sin embargo, de que la situación está comenzando a cambiar. En septiembre de 2007, la Corte Suprema resolvió, en un caso que sienta un importante precedente, que el gobierno de la provincia de Neuquén había violado el derecho a la libre expresión del periódico *Río Negro*, al haberle retirado la pauta oficial en represalia por sus coberturas críticas. En tanto, los esfuerzos llevados a cabo por la sociedad civil aumentaron la visibilidad del tema y derivaron en la presentación de diversos proyectos legislativos; en febrero de 2008, la provincia de Tierra del Fuego emitió un decreto estableciendo criterios objetivos para la adjudicación de contratos publicitarios por parte del Estado.

Otras manifestaciones de censura indirecta incluyeron el cierre de la imprenta que editaba un periódico provincial en represalia por sus coberturas críticas del gobierno local en 2007. Diversos grupos de la sociedad civil siguen reclamando insistentemente por una nueva ley de radiodifusión que renueve el actual marco jurídico, vigente desde la última dictadura militar. El proceso de adjudicación de licencias ha permanecido injustificadamente restringido en ciertas áreas, aunque una importante reforma legal reciente estipuló que las organizaciones sin fines de lucro pueden recibir licencias de radio y TV.

Chile

El grueso de la publicidad oficial en Chile se dirige a un puñado de medios gráficos y audiovisuales de alcance nacional. Las asignaciones están plagadas de prácticas arbitrarias, a pesar de la implementación de un sistema que opera a través de Internet, diseñado para brindar una mayor transparencia y equidad al proceso de adquisiciones del Estado en general. Los gobernadores provinciales, alcaldes y empresas del Estado utilizan sistemáticamente los contratos publicitarios para comprar coberturas favorables, y suelen indicar a los medios o a los periodistas qué es lo que pueden o no publicar. El gasto en concepto de publicidad oficial a nivel nacional y local se ha incrementado sospechosamente en los últimos años, en particular durante períodos electorarios. Una investigación parlamentaria especial, llevada a cabo en 2007 como respuesta a las preocupaciones por la falta de pluralismo en los medios, concluyó con un llamamiento para que se efectúe una reforma exhaustiva de las leyes y políticas que rigen el manejo de la publicidad oficial. Se espera que el gobierno presente el proyecto de reforma en la segunda mitad de 2008.

Colombia

Nuestra investigación reveló una distribución irregular de publicidad oficial entre la prensa escrita a nivel nacional y numerosas asignaciones inadecuadas a nivel local. Estas incluyen los pagos directos a periodistas y otros productores de contenidos en concepto de publicidad, con el objetivo de debilitar su independencia. Varios alcaldes y gobernadores han firmado “Pactos por la Transparencia” que contemplan un compromiso efectivo de establecer procedimien-

tos para la asignación justa y transparente de publicidad oficial –pero hasta el momento su impacto ha sido escaso. Jefes de prensa de altos funcionarios colombianos llaman a los periodistas, editores y dueños de medios para influir sobre los títulos o los contenidos de determinadas noticias, o para solicitar que no se publique alguna información en particular. Incluso el presidente y su jefe de prensa han interferido de este modo con la actividad periodística. Recién en marzo de 2008, diez años después de adoptada la nueva legislación en materia de radiodifusión, y a pesar de las múltiples intervenciones hechas por las radios comunitarias y otras organizaciones de la sociedad civil, el gobierno abrió un proceso de otorgamiento de licencias para las emisoras comunitarias en las capitales departamentales.

Costa Rica

En Costa Rica, la mayor parte de la publicidad oficial es contratada por organismos autónomos, tales como universidades públicas, bancos del Estado y empresas prestadoras de servicios públicos. Algunas de estas entidades parecen utilizar criterios neutrales para la asignación de su pauta. Sin embargo, el gobierno central no resulta inmune a abusos graves en la materia. En 2004, por ejemplo, el entonces presidente Abel Pacheco ordenó a los miembros de su gobierno que dejaran de pautar en *La Nación*, el periódico más importante del país, como represalia por sus coberturas críticas. Bajo su mandato, que concluyó en 2006, la publicidad oficial generalmente se otorgó a los “amigos del gobierno”, particularmente en el caso de los medios regionales o de ciertos periodistas radiales individuales. Algunas asignaciones por motivos políticos parecen persistir bajo la gestión actual, aunque en menor grado. El vicepresidente de Costa Rica renunció en 2007, luego de un escándalo en el que él y otro funcionario de alto rango propusieran utilizar los contratos publicitarios para procurarse una cobertura periodística favorable durante una larga batalla política por el referendo para la ratificación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

Honduras

Las decisiones acerca del manejo de publicidad oficial en Honduras están por lo general centralizadas en la figura del secretario privado del presidente, y se utilizan sistemáticamente para comprar coberturas periodísticas favorables o silenciar a las voces críticas. Los pagos directos del gobierno a los periodistas por dudosos servicios de comunicación son una práctica institucionalizada. Este sistema se ve facilitado por el hecho de que los funcionarios locales pasan por alto los procedimientos licitatorios y realizan contrataciones directas con los medios de su preferencia. Los abusos están muy extendidos a nivel provincial. Por ejemplo, en la ciudad de El Progreso (al norte del país), el gobierno municipal lleva a cabo asignaciones discriminatorias de publicidad, paga a los periodistas a cambio de coberturas favorables, y niega el acceso a la información pública en represalia por las coberturas críticas. En un flagrante ejemplo de revanchismo oficial, la empresa nacional de telecomunicaciones cortó el servicio telefónico a una radio nacional luego de que esta realizara críticas a un funcionario de dicha empresa.

Perú

Perú aprobó una ley de publicidad oficial en 2006. Sin embargo, sus disposiciones carecen de la claridad y especificidad necesarias para que resulte efectiva. En 2006 y 2007, el ministro de Vivienda utilizó contratos de publicidad oficial para obtener una cobertura periodística favorable hacia su ministerio y su persona en tres periódicos de alcance nacional. Las prácticas publicitarias a nivel local continúan siendo informales y están plagadas de manejos abusivos. Los funcionarios locales hacen pagos directos a periodistas y medios individuales para comprar cobertura favorable más que publicidad genuina, y las asignaciones de pauta son en ocasiones discriminatorias. Como resultado de una combinación de distintos factores, incluyendo la necesidad de una elevada inversión financiera y la excesiva discrecionalidad con que el gobierno maneja este proceso, sólo unas pocas radios comunitarias han obtenido su licencia de radiodifusión.

Uruguay

Los abusos en materia de publicidad oficial fueron generalizados en administraciones previas y algunos funcionarios han sido procesados por tales prácticas. Nuestra investigación muestra que actualmente la asignación abusiva no constituye un patrón de comportamiento del gobierno. Funcionarios de alto rango han apoyado la elaboración de una nueva ley que reforme las regulaciones para la contratación de publicidad oficial, que se presentaría a fines de 2008, y varios organismos dieron pasos hacia la implementación de nuevos procedimientos que reduzcan la utilización de publicidad oficial con motivos políticos. Mientras tanto, la falta de un marco jurídico claro posibilita el uso de criterios que derivan en asignaciones publicitarias arbitrarias y cuestionables. Si bien medios independientes y opositores manifestaron la ausencia de presiones editoriales por parte del gobierno, algunos funcionarios de alto rango han llamado a directores de medios para influir indebidamente en los contenidos de su publicación. El marco general regulatorio de la radiodifusión resulta inadecuado; en consecuencia, a los grupos comunitarios se les ha denegado sistemáticamente el acceso a las frecuencias de radio. Sin embargo, en diciembre de 2007, el Congreso aprobó una amplia ley de radiodifusión comunitaria, que por primera vez reconoce a las emisoras de radio y TV comunitarias y requiere que el Estado promueva su viabilidad.

Resumen de recomendaciones

A todos los gobiernos –y en particular a los de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Perú y Uruguay

1. Comprometerse pública y efectivamente –en todos los niveles de gobierno– a no utilizar la publicidad y otras presiones financieras o indirectas para interferir con la libertad e independencia de los medios. Demostrar dicho compromiso investigando las denuncias creíbles sobre dichas interferencias.
2. Adoptar e implementar leyes claras y específicas que establezcan procedimientos de contratación justos, competitivos y transparentes para todas las áreas de gobierno. Tales leyes deben garantizar la asignación imparcial de todo el gasto relacionado con publicidad, de manera que se respeten y se aseguren plenamente la independencia y el pluralismo de los medios.
3. Asegurar que las decisiones en materia de asignación de publicidad oficial no se encuentran concentradas en manos de funcionarios designados políticamente, sino a cargo de individuos con la capacidad técnica adecuada.
4. Abstenerse de utilizar la publicidad oficial –directa o indirectamente– con fines electorales, partidarios o de promoción personal. Deben adoptarse los mecanismos apropiados para prevenir, investigar y sancionar tales abusos, en especial durante períodos electorarios.
5. Incrementar la transparencia de la pauta oficial, publicando información oportuna sobre el gasto en concepto de publicidad, tanto en versiones impresas como online de boletines oficiales o publicaciones similares, durante todas las etapas del proceso.
6. Aumentar la transparencia de la publicidad del sector público requiriendo a todas aquellas entidades estatales que publicitan que den a conocer informes detallados y periódicos –como mínimo anuales– de sus actividades en relación con la publicidad y de los procedimientos utilizados para asignar las contrataciones. Estos informes deben ser de fácil comprensión para el público en general y estar estandarizados para todos los organismos y dependencias oficiales.
7. Publicar en Internet los presupuestos publicitarios anuales y el informe de gastos de todos los organismos de gobierno. Estos deben ser claros y resultar fácilmente comprensibles para el público en general; y no deben incluir más de tres o cuatro rubros para el gasto en publicidad.

8. Empoderar a los organismos de investigación y contralor para que inspeccionen con diligencia las prácticas ilegales en el proceso de contratación de publicidad por parte del Estado, y en particular cualquier acusación de aplicar un sesgo político o personal al criterio de asignación.
9. Requerir a los organismos de contralor pertinentes que lleven a cabo y publiquen un informe de auditoría anual sobre los gastos y prácticas del gobierno en materia de publicidad.
10. Garantizar que todos los subsidios oficiales a los medios sean otorgados a través de organismos independientes, según criterios y procedimientos justos, transparentes y previamente establecidos.
11. Desistir de toda interferencia indebida con los contenidos editoriales y la autonomía de los medios, incluyendo la negativa de acceso a la información pública en represalia por coberturas críticas, los intentos por evitar la publicación de noticias críticas del gobierno y otras formas de hostigamiento e intimidación.
12. En particular, los gobiernos de Argentina, Chile y Uruguay deben priorizar el estudio de las propuestas existentes para la reforma de los regímenes en materia de publicidad oficial.
13. Todos los países deben adoptar e implementar una legislación integral acerca del otorgamiento de licencias de radio y TV a organizaciones comunitarias y cuestiones relacionadas, en cumplimiento con los estándares básicos en materia de libertad de expresión y pluralismo de medios establecidos por los instrumentos de derechos humanos del Sistema Interamericano.
14. El gobierno de Colombia debe tomar medidas para asegurar que sus leyes en materia de radiodifusión comunitaria se implementen de manera justa y apropiada.

Al gobierno de Perú

15. Adoptar regulaciones claras, específicas y exhaustivas para la implementación de la ley de publicidad oficial sancionada en 2006. Asimismo, empoderar al organismo pertinente para que investigue prácticas ilegales en la contratación de publicidad por parte del gobierno y aplique las sanciones establecidas por la ley.

A los gobiernos de Argentina, Colombia, Costa Rica y Uruguay

16. Aprobar una ley exhaustiva en materia de acceso a la información pública, basada en principios de apertura y divulgación máxima al público.

A los gobiernos de Chile, Honduras y Perú

17. Asegurar que se cumpla plenamente con las leyes existentes en materia de acceso a la información en poder del Estado.

A los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos

18. Monitorear y efectuar reportes periódicos sobre los abusos relacionados con la publicidad oficial, el otorgamiento de licencias de radio y TV y otras formas de presión financiera o indirecta.
19. Documentar con regularidad tanto casos específicos como abusos sistemáticos en estas áreas y exhortar a los gobiernos a que los enfrenten adecuadamente.
20. Formular pautas rectoras o recomendaciones específicas y promover la adopción de reformas legales pertinentes para prevenir y sancionar las diversas formas de censura indirecta.

A las organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional, regional y local

21. Monitorear sistemáticamente las prácticas de censura financiera e indirecta y continuar presionando para lograr la rendición de cuentas (*accountability*) en la materia, incluso por medio del litigio, la asistencia legal a profesionales de los medios y el uso de las leyes de acceso a la información.

A los medios de comunicación y las agrupaciones de periodistas

22. Apoyar activamente la reforma de las leyes y prácticas en materia de publicidad oficial, y denunciar todos los abusos y presiones financieras relacionados con ellas.
23. Elaborar y adherir a un código de ética que contenga compromisos para lograr un régimen de publicidad oficial justo y transparente e independencia para los medios y los periodistas. En particular, los periodistas y otros productores de contenidos no deben participar en la negociación de pauta publicitaria, que debe ser llevada a cabo por gerentes o representantes de marketing de las empresas periodísticas.
24. Lograr un acuerdo abarcativo acerca del empleo formal y legal de los periodistas y otros profesionales de los medios, que garantice sus derechos laborales fundamentales.

II. Introducción

El ministro de Vivienda de Perú utiliza fondos de la publicidad oficial para comprar noticias favorables a su persona y a su ministerio. Gobernadores e intendentes de países como Chile, Honduras y Perú actúan del mismo modo, pagando estas sumas directamente a los periodistas. El gobierno de Argentina se niega a otorgar publicidad oficial a un importante periódico y a una revista, en represalia por sus coberturas críticas. La empresa estatal de telecomunicaciones de Honduras responde a la difusión de información crítica sobre un alto funcionario de la empresa suspendiéndole el servicio telefónico a una emisora de radio de alcance nacional. Salvo raras excepciones, a las organizaciones comunitarias de Perú se les niega el acceso a las frecuencias de radio, a pesar de las reformas legales diseñadas para garantizar que obtengan licencias. Funcionarios públicos, desde presidentes hasta intendentes, y sus encargados de prensa realizan llamados telefónicos presionando a los propietarios de medios y a los periodistas para que cambien los contenidos editoriales.

En los últimos años, un número cada vez mayor de gobiernos de todo el mundo ha recurrido a este tipo de censura indirecta sobre la prensa. Para ello, utilizan métodos de silenciamiento “tras bambalinas”, que generalmente incluyen presiones financieras y regulatorias, para moldear a su gusto o directamente silenciar las coberturas periodísticas. Estas técnicas son particularmente frecuentes en aquellos países que atraviesan transiciones políticas, donde los gobiernos ya no tienen margen para suprimir por completo la libertad de prensa, pero aún no se encuentran preparados para reconocer el derecho de los medios de comunicación y del público a hacer que los funcionarios públicos rindan cuentas de sus actos. Y tales métodos

se volvieron más efectivos, dado que las formas tradicionales de censura –intimidación física, encarcelamiento ilegal y acoso judicial– concitaron mayor escrutinio y condena internacionales. Ni siquiera las democracias de larga data resultan inmunes a la manipulación secreta del gobierno sobre los medios y la opinión pública. En Estados Unidos, la administración Bush ha sido acusada de pagar a periodistas para que escribieran artículos de propaganda encubierta, tanto en medios estadounidenses como iraquíes.

Por lo general, la censura indirecta combina una apariencia de legalidad con métodos claramente ilegales y el objetivo de influir indebidamente en los contenidos de los medios y otras formas de expresión política. Tales métodos de censura indirecta o “suave” son, por su propia naturaleza, difíciles de catalogar, pero suelen agruparse en tres categorías amplias:

- ▶ **Abuso de fondos públicos y monopolios.** Estas formas de censura indirecta abarcan desde la asignación abusiva de la publicidad o los subsidios oficiales hasta la denegación arbitraria del acceso a las imprentas del Estado o los pagos directos en efectivo a periodistas por servicios dudosos o no declarados. Se trata de prácticas doblemente perjudiciales, ya que se usa y abusa del dinero de los contribuyentes y del erario público para promocionar intereses partidarios o personales.
- ▶ **Abuso de la autoridad regulatoria y de inspección.** Este tipo de interferencias ocurren bajo el amparo de la ley o las reglas del mercado: los procesos de otorgamiento de licencias de radio y TV son manipulados para beneficiar a los aliados políticos o económicos y silenciar las voces independientes; los medios críticos se encuentran sujetos a un aluvión de selectivas y agotadoras inspecciones fiscales, laborales o de cualquier otro tipo de regulación; en ocasiones, los aliados del gobierno toman posesión de estos medios, cuando los propietarios legítimos son presionados para que cedan el control. A los dueños de medios que también poseen negocios de otros rubros se les suele dejar en claro que sus otras empresas sólo podrán prosperar si sus medios de comunicación se muestran amigables con el gobierno de turno.
- ▶ **Presiones extralegales.** En el extremo más delictivo del espectro, funcionarios y políticos utilizan el poder y métodos claramente ilegales para comprar influencias o silenciar el disenso: presionan a las empresas privadas a anunciar o no en determinados medios, interfieren abiertamente con el criterio editorial (por medio de la llamada “censura telefónica”) o directamente procuran sobornar a reporteros y editores².

En un encuentro celebrado en mayo de 2006 por la Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta y la ADC, defensores de derechos provenientes de doce países de América Latina concluyeron que todas las formas de interferencia mencionadas se encuentran presentes, en distintos grados, en los países de la región y son más graves en las provincias, donde los

medios y los periodistas resultan más vulnerables a las presiones financieras y políticas. Las presiones financieras y editoriales ejercidas por actores privados tales como grandes empresas también son frecuentes y resultan preocupantes. Sin embargo, son los estados los que tienen la responsabilidad fundamental tanto de respetar como de garantizar la libertad de expresión. Hasta hace poco tiempo, muchos activistas de derechos humanos se encontraban más enfocados en los métodos tradicionales de injerencia en la prensa, y hasta la fecha eran escasos los monitoreos sistemáticos sobre censura indirecta.

En 2003, el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) llevó a cabo un estudio exhaustivo acerca de un aspecto particular de la censura financiera en la región: la asignación discriminatoria de publicidad oficial. El Relator Especial encontró una tendencia general de regímenes regulatorios deficientes, que otorgan excesiva discrecionalidad a los funcionarios encargados de manejar la publicidad y demandan muy poca transparencia o rendición de cuentas (*accountability*). Lógicamente, los regímenes de control inadecuados derivan en violaciones generalizadas de las regulaciones publicitarias a lo largo de toda la región, tal como lo evidencian las múltiples acusaciones de abuso detalladas en el informe del Relator Especial³.

En diciembre de 2005, la ADC y la Iniciativa Pro-Justicia publicaron *Una censura sutil: abuso de publicidad oficial y otras restricciones a la libertad de expresión en Argentina*. Dicho informe reveló la gran cantidad de formas sutiles –aunque no por ello menos poderosas– en las que los funcionarios públicos ejercen su influencia sobre los medios de comunicación en Argentina, desde el uso indebido de la publicidad oficial a la presión “tras bambalinas” sobre reporteros y editores. Este informe aumentó la visibilidad de la censura indirecta en la prensa nacional y local en Argentina, así como en la prensa internacional. El documento también fue utilizado por activistas y expertos en medios que impulsan reformas legales o mejoras en las prácticas en países como Chile, Colombia y Uruguay.

El precio del silencio es una continuación y ampliación de *Una censura sutil*, y analiza las prácticas de censura indirecta en siete países latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Perú y Uruguay⁴. Un enfoque fundamental del estudio es la influencia financiera ilícita que pueden ejercer los organismos de gobierno –tanto a nivel local como nacional– a través del uso y abuso de sus facultades para asignar publicidad del sector público⁵. En toda democracia, el Estado maneja un amplio espectro de publicidad oficial que resulta fundamental tanto para la prestación de servicios públicos como para el funcionamiento del propio sistema político –tales como, por ejemplo, información sobre programas de vacunación de emergencia, sobre los candidatos a la Corte Suprema y la participación pública en su selección, o sobre la oferta de contratos con el gobierno. No obstante, cuando la asignación que hace el Estado de estos recursos publicitarios es manipulada con fines políticos y personales, constituye una amenaza a la independencia editorial.

El precio del silencio analiza patrones de abuso que incluyen pagos a medios en concepto de publicidad oficial a cambio de una cobertura favorable de las actividades del gobierno o de

poder ejercer control sobre la línea editorial, y también relata importantes avances en la lucha contra estas tendencias. También examina el modo en que los gobiernos de varios países realizan pagos por publicidad directamente a periodistas individuales a cambio de un control sobre los materiales que publican. El informe estudia la manera en que los gobiernos ejercen un favoritismo financiero con determinados medios, colmando a sus aliados políticos y personales con redituables contratos publicitarios. *El precio del silencio* considera numerosos casos en los que los altos gastos de publicidad oficial en años de elecciones se utilizan con fines electorales o partidarios, a pesar de que las leyes en distintos países disponen restricciones específicas sobre el gasto y los contenidos de la publicidad oficial durante las campañas electorales.

Por motivos relacionados con la estructura de la industria de medios y otros factores, los medios de comunicación de muchos países (en particular a nivel provincial) son frágiles económicamente y particularmente vulnerables a las presiones indirectas descritas en este informe. La publicidad oficial representa un porcentaje desproporcionadamente grande de los ingresos totales por publicidad de muchos medios en América Latina —especialmente los locales y regionales⁶. Si bien son menos los medios nacionales que dependen de la pauta oficial para sobrevivir, el porcentaje de ingresos por este concepto que reciben muchos medios de parte de los gobiernos de todos modos puede resultar significativo. Por ejemplo, en uno de los principales diarios nacionales de Argentina, la pauta oficial constituye cerca de un tercio de la pauta total⁷.

Estos abusos financieros no sólo privan a determinados medios de un ingreso muy necesitado, sino que también socavan la competencia justa en el mercado de medios —ya sea por incrementar el “costo de libre expresión” para los medios independientes o por otorgarles una injusta ventaja competitiva a aquellos medios favorables a las autoridades. Los marcos jurídicos de la región están plagados de vacíos legales que permiten a los funcionarios públicos hacer uso de los presupuestos publicitarios para interferir con la libertad de expresión sin estar necesariamente violando la ley. En la mayoría de los países, tales presupuestos aumentaron significativamente —en algunos casos, en forma impresionante— en los últimos años, y la posibilidad potencial de cometer abusos ha crecido con ellos⁸.

Además del abuso que hacen los gobiernos de sus facultades en materia de publicidad, este informe documenta otras formas relacionadas de interferencia que influyen indebidamente en la tarea informativa, incluyendo presiones sobre reporteros, editores y dueños de medios para que modifiquen los contenidos, e incluso intentos abiertos de evitar la publicación de ciertos medios. Los métodos pueden ser tan simples —y sin embargo, poderosos— como el llamado de un alto funcionario a un editor, quejándose por una noticia ya publicada o a punto de serlo. En muchos países, la libertad de expresión y el pluralismo se ven comprometidos cuando los procesos de otorgamiento de licencias de radio y TV, en los cuales los funcionarios gozan de una amplia discrecionalidad, son utilizados para beneficiar a los aliados políticos o acallar a las voces independientes. Este informe examina cómo muchos de los marcos jurídicos existentes institucionalizan barreras estructurales para un proceso justo de otorgamiento

de licencias, que termina beneficiando a determinados medios y conglomerados económicos –generalmente los de mayor tamaño– y suprimiendo a un amplio espectro de voces y actores. También se describen ejemplos de otros tipos de interferencias financieras y regulatorias, tales como la clausura de una imprenta en represalia por el contenido crítico del diario que se imprimía en ella.

Diversos casos de manejo abusivo de la publicidad oficial han sido denunciados a lo largo de toda la región, incluso en países que no fueron contemplados por este informe. Por ejemplo, en septiembre de 2007, la revista mexicana *Proceso* denunció al gobierno de Felipe Calderón por discriminación en su contra, al haber efectuado grandes recortes en la publicidad que se le asignaba y “utilizar el dinero público para castigar y presionar o para premiar y favorecer a los medios de comunicación, según su línea editorial”⁹. En julio de 2007, la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la OEA expresó su preocupación acerca de la decisión del gobierno de Guyana de retirar su pauta oficial al periódico *Stabroek News*, en noviembre de 2006, aparentemente como represalia por la línea editorial de esta publicación, crítica del gobierno¹⁰. En septiembre de 2007, el periódico paraguayo *ABC* denunció al gobierno de ese país por utilizar generosos contratos publicitarios para evitar coberturas periodísticas críticas¹¹.

Casos que involucran otros tipos de presiones financieras han sido denunciados en distintos países. Por ejemplo, en octubre de 2007, la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), con sede en Miami, expresó su preocupación al presidente de Nicaragua Daniel Ortega, porque el gobierno estaba restringiendo en forma discriminatoria el acceso de los periódicos al papel para impresión, además de manejar en modo abusivo las asignaciones de publicidad oficial para beneficiar a los medios favoritos¹². Asimismo, en diciembre de 2007, la SIP expresó su inquietud ante la sospecha de que el plan del gobierno boliviano de auditar impositivamente a los medios de comunicación podría tener motivaciones políticas, dada la cobertura periodística que se estaba realizando en el marco de la tensa situación política del país¹³.

Periodistas y expertos en medios de toda la región destacan que las presiones indirectas –una multiplicidad de formas de censura “sutil”– son particularmente efectivas debido a las precarias condiciones laborales que sufren la mayoría de los periodistas: las oportunidades de trabajo son escasas, muy pocos periodistas tienen contratos que les garanticen estabilidad y condiciones laborales decentes, y los salarios tienden a ser bajos. Además, muchos periodistas son contratados por los gobiernos locales al mismo tiempo que cubren hechos locales, lo que compromete significativamente su independencia.

Las prácticas de censura indirecta no son nuevas en América Latina, pero *El precio del silencio* es quizás el primer esfuerzo exhaustivo por investigar e informar sobre esta cuestión en profundidad. Los desafíos de revelar la censura indirecta son considerables, porque la presión suele ser sutil y disimulada. Las investigaciones requieren, por lo general, saberes especializados que comprenden, por ejemplo, un conocimiento detallado de la legislación en materia de contrataciones públicas o las normas de telecomunicaciones. En todos los países abarcados

por este informe, hemos encontrado numerosos obstáculos al requerir información pública respecto de la publicidad oficial y otros temas relacionados. Los directores y editores de medios suelen ser reticentes a comentar sus delicadas negociaciones con funcionarios vengativos, y a los periodistas se los desalienta a mencionar estos asuntos “internos”. Y en cuanto a los dueños de los medios, desafortunadamente algunos de ellos en ocasiones se encuentran demasiado felices de jugar el juego de “garrotes y zanahorias” financieros que les plantea el gobierno.

Este informe presenta nuestro análisis de determinadas tendencias e información sobre censura indirecta en base a casos ilustrativos claramente documentados. Para obtener mayor información y detalles, sugerimos al lector que consulte informes a nivel nacional, disponibles en varias de las organizaciones que participaron de la investigación para este proyecto¹⁴.

Además de describir las prácticas de censura indirecta, este informe examina la corriente en pos de reformas legales que está cobrando un creciente impulso en la región. En 2006, Perú aprobó una ley de publicidad oficial que, aunque presenta deficiencias, constituye un paso importante en la dirección correcta. En 2007, una investigación parlamentaria realizada en Chile, además de documentar el fenómeno de la censura indirecta, concluyó con una significativa presión por la reforma legal en ese país. Funcionarios uruguayos han expresado públicamente su compromiso de reformar las normas y regulaciones de contratación de publicidad, y varios organismos avanzaron hacia la implementación de nuevos procedimientos diseñados para reducir la discrecionalidad de los organismos estatales y evitar la utilización de la publicidad con motivos políticos como un premio o un castigo hacia los medios de comunicación. Algunos funcionarios locales en Colombia han adoptado los llamados “Pactos por la Transparencia”, que implican compromisos de diseñar e implementar procedimientos para la contratación de publicidad oficial. Y en Argentina, una multifacética campaña por la reforma legal ha aumentado la visibilidad del problema de la censura indirecta, con algunos resultados tangibles. Varios proyectos legislativos fueron presentados tanto a nivel nacional como local, y en la provincia de Tierra del Fuego, en una decisión sin precedentes, se dictó un decreto que establece criterios objetivos para la adjudicación de contratos publicitarios por parte del Ejecutivo provincial.

El precio del silencio se basa en una investigación llevada a cabo, en su mayor parte, entre enero y octubre de 2007, y fue actualizado con cambios importantes y nuevos acontecimientos hasta el momento de su cierre.

Este informe se estructura de la siguiente manera: el Capítulo IV describe abusos en el manejo de la publicidad oficial, tales como la utilización de pagos por publicidad para influir en los contenidos, pagos inapropiados efectuados directamente a periodistas, asignaciones discriminatorias de pauta a favoritos políticos y el uso de la publicidad con fines propagandísticos, y contiene una breve reseña de antecedentes para cada uno de los países estudiados. El Capítulo V aborda otras formas de censura indirecta, tales como las presiones a periodistas para modificar los contenidos y la adjudicación inequitativa de licencias de radio y TV. El Capítulo VI documenta los efectos perjudiciales de todos los tipos de censura indirecta. El Capítulo VII

trata acerca de los esfuerzos realizados para lograr reformas legales en materia de publicidad oficial, y el Capítulo VIII discute cuestiones referentes al acceso a la información. Finalmente, en los tres anexos puede encontrarse información de contexto acerca de los países examinados, detalles sobre sus respectivos marcos normativos y prácticas en cuanto a publicidad oficial, y ejemplos de falta de transparencia en el manejo de la información pública.

III. Estándares regionales e internacionales

En la medida en que las presiones ocultas o indirectas ejercidas por funcionarios del gobierno tienen el propósito o efecto de interferir con la libertad e independencia de los medios, violan las normas internacionales de derechos humanos. El Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) –la carta de derechos regional para las Américas– aborda el tema específicamente, sosteniendo:

No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones¹⁵.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) aclaró este principio general en su asertiva declaración de los principios generales de la libertad de expresión:

La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con

el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y debe estar expresamente prohibido por la ley (...) Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión¹⁶.

En algunas oportunidades, los medios han recurrido a los tribunales buscando resarcimiento contra el abuso de poder financiero del gobierno. En septiembre de 2007, en un caso que sienta un importante precedente, la Corte Suprema de Argentina determinó que el gobierno de la provincia de Neuquén había violado el derecho a la libre expresión del diario *Río Negro*, al retirarle la pauta publicitaria en represalia por sus coberturas críticas, lo que constituyó un acto de censura indirecta. En sus consideraciones, el tribunal se basó en parte en el Artículo 13 de la CADH. Como resultado, la Corte ordenó al gobierno de Neuquén que en el futuro desistiera de asignar los fondos publicitarios en modo discriminatorio y que presentara, dentro de un plazo de 30 días, un plan de distribución de la pauta publicitaria de acuerdo con los principios detallados en el texto de la sentencia (Para más información sobre este caso, ver el Capítulo IV)¹⁷.

La CIDH también abordó el tema de las presiones financieras bajo el título “interferencias indirectas con la libertad de expresión”. Por ejemplo, en el caso *Radio Ñandutí*, de 1987, la CIDH determinó que las autoridades paraguayas habían violado el Artículo 13 de la CADH, al someter a la radio y a su director a diversas formas de hostigamiento, que incluyeron presiones a empresas privadas para que no publicitaran en la emisora. La CIDH recomendó que el gobierno compensara a Radio Ñandutí por sus pérdidas financieras¹⁸.

Otros estándares regionales y nacionales

La Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión en África, del año 2002, refleja las disposiciones de su contraparte interamericana, al señalar que: “los Estados no usarán su poder sobre la colocación de publicidad oficial como medio para interferir con el contenido de los medios” y tienen la obligación positiva de “promover un ambiente económico general en el que puedan florecer los medios de comunicación”¹⁹.

El Consejo de Europa ha liderado intentos por establecer estándares en el delicado asunto de los subsidios del gobierno a los medios. Si bien reconoce que los subsidios oficiales pueden resultar necesarios para garantizar la viabilidad financiera de los medios gráficos, radiales y televisivos, y para incrementar el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación, el Comité de Ministros hizo hincapié en una recomendación a los estados miembros de que dicha ayuda se debía “otorgar sobre la base de criterios objetivos y no partidarios, dentro del marco de procedimientos transparentes y sujetos a control independiente”²⁰.

También existe jurisprudencia en esa línea en Asia. En la India, en el caso *Ushodaya Publications*, un periódico impugnó –por considerarlo inconstitucional– el retiro de publicidad que le realizara un gobierno regional en represalia por sus políticas editoriales críticas. El tribunal de apelaciones de la India resolvió que en efecto era inconstitucional que el gobierno utilizara sus facultades en materia de publicidad para recompensar o castigar a los medios en relación con su línea editorial. En lugar de ello, afirmó el tribunal, el gobierno debe asignar la publicidad de una manera consecuente con su propósito; es decir, educar e informar al público sobre las actividades oficiales²¹.

Mientras que el derecho internacional de los derechos humanos prohíbe todas las prácticas abusivas en las finanzas del gobierno como forma de interferir con la libertad de los medios, los países democráticos utilizan diversos regímenes para asignar la publicidad oficial. Algunos de ellos han optado por llevar a cabo licitaciones para seleccionar a los proveedores de servicios de publicidad –no sólo porque ello limita la posibilidad de abuso por parte de los funcionarios, sino también porque garantiza el uso más eficiente de los recursos públicos y la transmisión eficaz de los mensajes gubernamentales²². En los regímenes de licitación, los medios ganadores se seleccionan en virtud de una serie de factores, que incluyen el precio de la oferta, los niveles de circulación o audiencia, su especialización, nicho de lectores y otros elementos relevantes para la efectividad de la publicidad oficial.

IV. Abusos relacionados con la publicidad oficial

Nuestra investigación reveló cuatro tipos principales de censura indirecta: el manejo abusivo de la publicidad oficial para influir en los contenidos, los pagos hechos directamente a periodistas, la asignación discriminatoria de publicidad en favor de aliados políticos y el uso de la publicidad con fines propagandísticos.

Los funcionarios de la región utilizan sistemáticamente los contratos publicitarios del Estado para recompensar o castigar a los medios, y con frecuencia procuran controlar aquello que se publica o se emite. Por ejemplo, en Argentina, la editorial que publica el semanario *Perfil* y la revista *Noticias* inició una demanda contra el gobierno del entonces presidente Kirchner, por la exclusión sistemática de todo tipo de pauta oficial en ambas publicaciones, debido a sus coberturas críticas. En 2006 y 2007 el ministro de Vivienda de Perú utilizó contratos publicitarios para comprar una cobertura periodística favorable a su ministerio –e incluso a su persona– en tres periódicos de alcance nacional.

Existen abusos similares a nivel local. Por ejemplo, los gobiernos regionales y municipales de Chile y Colombia utilizan contratos publicitarios para procurarse coberturas favorables, en ocasiones indicando a los medios qué pueden publicar y qué no. Este informe describe casos en Honduras y Perú en los que diversos gobiernos locales actúan exactamente de la misma manera. En algunos países, los gobiernos efectúan pagos directamente a los periodistas, a cambio de controlar o influir en aquellos temas que cubren o publican.

En varios países, los funcionarios utilizan contratos de publicidad para presionar o requerir a los periodistas que les otorguen una cobertura preferencial –por ejemplo a través de la realización de entrevistas– a determinados miembros del gobierno. Fernando Carvajal Díaz, periodista del departamento colombiano del Cauca, expresó: “Es una manera de asegurar la pauta, el estar entrevistando al funcionario, pasando noticias sobre él. Hay funcionarios a quienes les gusta, les gusta que los estén nombrando y a raíz de eso dan la pauta”²³. Los directores de marketing de una radio nacional y regional en Colombia relataron que los funcionarios buscan ser entrevistados a cambio de contratos publicitarios, y nuestra investigación reveló que en ocasiones llegan a incluir una cláusula específica en ese sentido en el contrato publicitario²⁴.

En otros casos, los funcionarios del gobierno nacional colman a sus medios favoritos o a aliados políticos personales con contratos publicitarios injustificados. Esta práctica también ocurre con frecuencia en los niveles regional y municipal, y suele distorsionar en extremo el mercado de medios local. Nuestra investigación demuestra que la publicidad oficial en todos los niveles, lejos de comunicar información necesaria al público, suele utilizarse a modo de propaganda personal o partidaria –en ocasiones, aunque existan prohibiciones específicas al respecto. Por lo general, ello ocurre durante los períodos de campaña electoral, en los que el gasto en publicidad oficial suele dispararse significativamente.

En Costa Rica, la mayor parte de la publicidad oficial es contratada por organismos autónomos, tales como las universidades públicas, los bancos comerciales propiedad del Estado o las empresas proveedoras de electricidad y telecomunicaciones. La mayoría de estas entidades parecen utilizar criterios de marketing basados en información sobre el público y mediciones de audiencia o tirada provista por las agencias publicitarias que generan ese tipo de datos. Sin embargo, algunos periodistas y una ex asistente de gobierno aseguran que bajo el mandato del ex presidente Abel Pacheco la publicidad oficial generalmente se asignaba por motivos políticos y era otorgada a “amigos del gobierno”, especialmente en el caso de medios regionales en el interior del país o periodistas individuales que tuvieran programas de radio. Según estas mismas fuentes, tales abusos persisten en la actualidad, aunque en menor grado. Mishelle Mitchell, actualmente directora de prensa del presidente, no respondió al detallado pedido de comentarios acerca de estas prácticas que le formulamos por escrito.

Según Elberth Durán, periodista y vocero de la empresa estatal de energía y telecomunicaciones (ICE), bajo la gestión de Pacheco las asignaciones publicitarias se hacían sobre la base de “decisiones muy personales del gusto del jerarca de turno”²⁵. En tanto, Mitchell nos manifestó que tales abusos ocurrían en el pasado, pero que fueron discontinuados durante la administración actual. “Era la política de tener a todos contentos, dándole un poco a todos. Era muy fácil y cómodo, pero impropio desde el punto de vista de la comunicación: no sabes si estás llegando al público al que quieres llegar”, nos explicó²⁶.

Sin embargo, en conversación *off the record*, una importante periodista nos expresó que tales abusos, tan comunes durante el gobierno anterior, continúan ocurriendo hoy. Esta perio-

dista se desempeñó como asistente del gobierno del ex presidente Pacheco, y nos relató que generalmente los jefes de prensa de los diversos ministerios son empleados de la administración pública encargados de la asignación de publicidad oficial. Aunque existe un proceso de planificación, los designados políticos de alto rango generalmente toman las decisiones acerca de los medios en los cuales pautar, y los funcionarios del gobierno en ocasiones “les dan más a los amigos que a los que no lo son”, afirmó la periodista. “Yo estuve en reuniones con él [un alto funcionario designado políticamente] en las que les decía a los encargados de prensa de otros ministerios o instituciones autárquicas que les dieran publicidad a tal o cual periodista o programa de radio. Esto sigue pasando hoy en día”, nos manifestó. Esa fuente destacó que dicha práctica ocurre principalmente con los medios regionales o periodistas individuales que conducen programas de radio²⁷.

Es muy importante notar que los funcionarios que cometen tales abusos raramente están infringiendo la ley, que por lo general otorga una discrecionalidad casi total en la asignación de contratos publicitarios. Efectivamente, los marcos jurídicos que rigen la contratación de publicidad en todos los países bajo estudio resultan insuficientes e inadecuados: carecen de reglas y criterios que permitirían que las asignaciones publicitarias fueran transparentes y justas, y no logran establecer controles ni contrapesos efectivos. La falta de transparencia del proceso de contratación de publicidad oficial, combinada con la centralización de la toma de decisiones en la persona de funcionarios designados políticamente, se presta a manejos abusivos de la publicidad oficial por motivos políticos y personales y a un control mínimo o inexistente por parte de los ciudadanos y la sociedad civil.

En toda la región, mientras se gastan millones de dólares por año en contratos publicitarios, los procesos de contratación abiertos y competitivos constituyen una rara excepción. En Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras y Uruguay, la contratación de publicidad oficial está sujeta al mismo régimen que el resto de las contrataciones del Estado, sin regulaciones que indiquen qué criterios o procedimientos utilizar. Sólo Perú posee una ley que se refiere específicamente a la contratación de publicidad del sector público, pero sus disposiciones son tan vagas y generales que la vuelven ineficaz –tal como puede observarse en los abusos cometidos por los funcionarios peruanos que se documentaron en este informe.

En cinco de los siete países incluidos en la investigación –Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Perú– la toma de decisiones acerca de la publicidad del gobierno nacional se encuentra altamente descentralizada en los diversos ministerios y secretarías o instituciones estatales autónomas. En Chile, incluso los programas individuales de gobierno administran sus propios presupuestos y prácticas publicitarias, con independencia de la rama del gobierno a la que pertenezcan. En contraste, las decisiones en materia de publicidad oficial se encuentran generalmente centralizadas en los casos de Argentina (en la Secretaría de Medios, que reporta directamente a la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia) y de Honduras (en la oficina de Raúl Valladares, el secretario privado del presidente)²⁸.

Según un periodista y ex secretario de prensa del Poder Ejecutivo hondureño, quien ha preferido mantenerse en el anonimato:

Al concentrar la pauta publicitaria se ejerce mayor control sobre los medios y sobre los periodistas, mayor control sobre los diferentes medios de comunicación que pautan con el gobierno y con los periodistas que tienen “programas independientes”. Es una modalidad para pedirle que no traten determinados temas o que traten de forma más directa temas que le interesan al gobierno. Antes cada institución tenía más opción de contratar su publicidad, pero impedía a la misma presidencia mantener un control sobre la agenda informativa; concentrarla es una costumbre de los últimos tres gobiernos y siento que es una tendencia irreversible²⁹.

Mientras la centralización de la toma de decisiones en una única oficina, o incluso en un único funcionario, puede contribuir a que se produzcan abusos, hemos encontrado que la contratación descentralizada hace que sea muy difícil determinar cómo se produce la asignación de publicidad y qué porcentaje de los fondos del gobierno se gastan con este fin. Si bien tanto la centralización como la descentralización plantean sus dificultades, los problemas más graves ocurren cuando la toma de decisiones recae en la persona de funcionarios designados políticamente y no en expertos técnicos que puedan aplicar criterios neutrales de asignación.

En los gobiernos locales, la toma de decisiones suele estar concentrada en una oficina o un funcionario de gobierno (generalmente un cargo político) y el proceso es particularmente informal. Los conductores de programas de noticias o de análisis político, y en algunos casos los propietarios de medios gráficos o radiales pequeños, continuamente circulan por los despachos oficiales en busca de publicidad para financiar sus medios o programas. Esto significa que los avisos son esencialmente utilizados como subsidios.

En varias regiones de Colombia, la práctica de solicitar contratos publicitarios a funcionarios del gobierno está totalmente institucionalizada: los salarios que cobran los periodistas en sus medios suelen ser mínimos o inexistentes –en especial los de los periodistas radiales– y en esos casos la mayor parte de sus ingresos proviene de la publicidad que personalmente puedan venderle al gobierno. El periodista Horacio Bedoya, de Popayán, nos manifestó: “Uno tiene que ir adonde los funcionarios: sea el alcalde, el gobernador o los gerentes de entidades descentralizadas, a rogarles a veces a que le den una ‘pautica’ porque la situación está muy complicada”³⁰. Una periodista radial de la ciudad de Barranquilla nos relató, “Yo llamo al funcionario por la mañana para preguntarle por información, y a la tarde lo llamo para venderle [publicidad]”³¹. En este contexto, los funcionarios suelen utilizar la publicidad oficial como una “zanahoria” o como un “garrote”, recompensando a aquellos periodistas que realizan coberturas favorables y castigando a los que se animan a publicar información crítica.

La práctica de solicitar publicidad también puede darse a nivel nacional. En Uruguay, el ministro de Transporte, Víctor Rossi, admitió haber asignado publicidad a ciertos medios

que se habían acercado a proponerle la realización de ediciones especiales o suplementos que destacaran el trabajo de su ministerio. Por ejemplo, el director de la revista *Caras y Caretas* le solicitó un aviso para su edición del 16 de marzo de 2007, que exhibía el trabajo del Ministerio en ocasión de su 100° aniversario³². El Responsable de Comunicación de la empresa estatal de aguas uruguaya también admitió que publicaba avisos para el Día Mundial del Agua y otras ocasiones especiales de ese tipo “a solicitud de los medios”³³. El director de la Asesoría Técnica en Comunicación del Ministerio de Salud Pública de Uruguay nos refirió que la única directiva de la ministra en materia de publicidad (más allá de las que elabore el director de comunicaciones) es la de publicar avisos para los aniversarios de los medios nacionales más importantes³⁴. Estas prácticas destacan los problemas inherentes a aquellos sistemas que carecen de reglas claras y objetividad. Los gobiernos no deben decidir la asignación de publicidad sobre la base de pedidos hechos por personas individuales o empresas periodísticas.

En Chile también ocurren abusos similares, a pesar de la creación en 2003 de Chilecompra, un sistema de contrataciones en Internet diseñado para garantizar igual trato, agilidad y transparencia en el proceso de contrataciones del gobierno³⁵. Puede encontrarse más información sobre este sistema en el Anexo B, que describe el marco jurídico y las prácticas en Chile.

En ese país, los organismos oficiales que cuentan con los presupuestos y campañas publicitarias más grandes —especialmente aquellos que proveen servicios como vivienda, salud o crédito— suelen contratar agencias de publicidad para diseñar e implementar sus campañas³⁶. No obstante, la mayoría de las dependencias oficiales tienen presupuestos publicitarios relativamente pequeños y utilizan sus escasos fondos para publicar sus avisos en medios que alcanzan a la mayor cantidad de público, tales como la TV. Por lo general, no eligen a los medios de acuerdo con una audiencia en particular a la que desean llegar³⁷.

Un funcionario de alto rango de un ministerio chileno nos explicó que debido a la preocupación del gobierno por la desaparición de varios medios en la década del noventa, varias dependencias oficiales han utilizado contratos publicitarios para favorecer a medios más pequeños y precarios. En conversación *off the record*, un funcionario que estuvo a cargo de las contrataciones publicitarias en una dependencia pública confirmó esta práctica. “En mi gestión primó —o intenté que primara— la decisión técnica. Pero igual se trataba de beneficiar a medios de comunicación independientes o más pequeños. Me consta que se trató de beneficiar a *Diario Siete*. Pero la asignación política se hacía más bien en campañas más pequeñas”³⁸.

Siete actuales o ex directores de comunicaciones de organismos de gobierno a nivel nacional han coincidido en que estos supuestos esfuerzos por promover el pluralismo no son nuevos³⁹. Un periodista que trabajó para el Registro Civil en los años noventa nos relató que este organismo publicaba un suplemento anual en el periódico *La Época*, pero que lo hacía “por una decisión política. No tenía que ver con una decisión comercial”⁴⁰.

Uso indebido de la publicidad oficial para condicionar contenidos

Varios gobiernos de América Latina, tanto a nivel local como nacional, utilizan la publicidad oficial para moldear a su gusto lo que se publica en los medios –incluso en los casos en que este tipo de publicidad constituye una parte relativamente pequeña del ingreso del medio⁴¹.

Un reciente escándalo que generó la renuncia del vicepresidente de Costa Rica incluía propuestas de altos funcionarios para usar contratos de publicidad oficial de modo de asegurar cobertura favorable que se consideraba importante. El 6 de septiembre de 2007 salió a la luz un memorándum firmado por el vicepresidente de ese país, Kevin Casas, y el diputado Fernando Sánchez, dirigido al presidente de la República, Oscar Arias, y al ministro de Gobierno, Rodrigo Arias. En él, los firmantes hacían recomendaciones en torno a la estrategia del gobierno en el referéndum por la firma de un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos.

Asimismo, es muy importante fortalecer la presencia en la radio (tanto nacional como local) y en los medios rurales escritos, donde tenemos grandes problemas. Hay que poner a funcionar baterías en todos los programas de opinión y mejorar la pauta publicitaria del gobierno en una serie de programas de radio conducidos por gente que tiene toda la disposición de ayudar al gobierno (por ejemplo Javier Rojas, Jaime Peña, etc.). Si la presencia del SÍ en radio no mejora drásticamente, esto seguirá manifestándose en nuestra debilidad en las zonas rurales⁴².

El presidente Arias argumentó que las recomendaciones incluidas en el memorándum nunca fueron implementadas. Como consecuencia de la revelación de dicho memo, el vicepresidente Casas renunció el 22 de septiembre de 2007. Según Armando González, jefe de redacción de *La Nación*, este caso pone de manifiesto que la utilización de fondos de publicidad oficial para condicionar los contenidos existe, y que nada ha cambiado desde que el entonces presidente Pacheco ordenó a su gobierno que retirara la publicidad al periódico *La Nación* en 2004, en represalia por sus coberturas críticas (ver más adelante). “Que hoy no lo estén haciendo con *La Nación* es bueno, pero lo preocupante es el principio. Hoy en día *La Nación* fue aliado circunstancial del gobierno con el TLC, pero ¿qué va a pasar cuando estalle el primer escándalo de corrupción, que lógicamente lo vamos a publicar? Nadie sabe”, aseguró González. “Este mecanismo de presión existe y está a disposición de los gobernantes (...) Es una amenaza permanente”, afirmó⁴³. Mishelle Mitchell, directora de prensa de la Presidencia, no respondió al pedido de comentarios que le formulamos acerca de este caso.

Jary Gomez, subgerente general del grupo La Extra en Costa Rica, nos relató que durante el debate público que se dio en torno del TLC, la empresa estatal de energía y telecomunicaciones (ICE) incrementó su pauta publicitaria en los medios del grupo. “El ICE se oponía a

la firma del TLC, y como nosotros le dábamos una gran cobertura al tema y a su posición, el ICE aumentó la pauta”, explicó. Gómez negó haber recibido presión editorial respecto de este tema, pero atribuyó el aumento de la pauta a la cobertura favorable que dieron a la cuestión⁴⁴. Elberth Durán, vocero del ICE, no respondió al pedido de comentarios que le formulamos por escrito sobre este caso.

Los manejos abusivos de la publicidad oficial con el fin de condicionar los contenidos ocurren a lo largo de toda la región. Rodolfo Montalván, periodista de Radio Cadena Voces, en Tegucigalpa, Honduras, nos ha manifestado:

Aquí el gobierno pretende darte un contrato de publicidad para callarte la boca. El criterio que utiliza el gobierno es el silencio del periodista o el medio. Aquí no es que te compren el anuncio, te compran la conciencia, tu visión como periodista y ese es el mayor problema que se está dando en este momento... una sola persona –que no es el secretario de prensa, sino el secretario privado– es el que maneja toda la publicidad, el que sabe a quién darle o no y cuánto⁴⁵.

Del mismo modo, un alto funcionario de la administración anterior en Honduras nos relató:

...En este gobierno se hizo lo mismo. Se ha centralizado la publicidad, en este caso en la figura del Secretario Privado. Él es el que decide a quién se le asigna, identifica qué medios tienden a seguir la agenda de gobierno y en base a esto se asigna⁴⁶.

En Colombia, Ana María Varón está a cargo de la publicidad oficial en el Grupo Latino de Publicidad, con sede en Bogotá, que vende espacio publicitario en destacados medios nacionales tales como el periódico *El Tiempo* y Radio Caracol. Según Varón:

El contenido editorial influye, a veces en contra y a veces a favor. Si el medio es crítico o da una opinión, en la parte comercial eso puede determinar que las entidades estén contentas o molestas (...) Los funcionarios dicen que no van a pautar porque “el periódico acaba de divulgar una información que no es muy contundente”. Te piden que les dejes un lapso para que “baje” la información y recién empiezan a pautar⁴⁷.

Irma Villalobos y Judith Osorio, ejecutivas del departamento de marketing del semanario *El Espectador*, de Bogotá, confirmaron que ciertos organismos del gobierno nacional han retenido publicidad en respuesta a alguna información publicada que no fue de su gusto⁴⁸.

Del mismo modo, el periodista gráfico, radial y televisivo argentino Jorge Lanata afirmó: “Yo ejerzo el periodismo desde los 14 años, tengo 46 y nunca vi el grado de sujeción de los

medios al gobierno utilizando como elemento de presión la publicidad como ahora⁴⁹. En referencia al uso de la publicidad oficial, Joaquín Morales Solá, columnista del diario *La Nación*, confirmó: “Hay una política del gobierno nacional para premiar a quienes son amigos del gobierno en los medios y para castigar a quienes no lo son”⁵⁰.

En el nivel local, los funcionarios suelen utilizar en mucha mayor medida los pagos en concepto de publicidad oficial para comprar el control de los contenidos. En la ciudad de El Progreso, en el norte de Honduras, un periodista nos manifestó:

Aquí, por ejemplo, los gobiernos siempre andan buscando favores a cambio de un pago para ocultar cosas por decir, o sea, información. Ese ha sido y sigue siendo el criterio con el que se pauta la publicidad. Se da la publicidad para buscar un favor del comunicador y callar conciencias⁵¹.

De modo similar, un periodista de la ciudad de Huaraz nos confirmó: “La adjudicación de publicidad en los medios es de forma directa y de palabra, sin contratos ni concursos, y eso lo maneja el encargado de la oficina de imagen de cada institución. [El funcionario] va a las oficinas de los periódicos y otros medios a ofrecer los contratos a cambio de contenidos favorables a sus gestiones”⁵².

Asimismo, Néstor Busso, director de Radio Encuentro de Viedma, capital de la provincia argentina de Río Negro, nos relató: “[La pauta oficial] se define sólo por contactos con [el secretario de Medios de la provincia, Claudio] Mozzoni, nunca por parámetros fijos. Y cuando me parece que es poco lo que se está recibiendo en función de la audiencia o cambios en las tarifas, voy y se lo planteo personalmente”⁵³.

Ángel Ruiz, dueño del periódico *El Este Rionegrino*, de Viedma, agregó:

Para lograr publicidad del gobierno, tuve que sentarme con Mozzoni y dejar que me rete un rato. Tuve que arreglar un sistema en el que si yo publicaba algo que comprometiera la imagen del gobernador, primero debía saberlo él, y en todo caso yo debía esperar una semana para publicarlo, si es que desde el gobierno podían dar respuesta en ese tiempo. Ese fue el arreglo, aunque sólo lo cumplí una vez, y no me dio para más. A pesar de todo, aún estoy en la pauta oficial y tengo temor a que se acabe, porque al poco tiempo terminaría con la publicación de nuestro semanario⁵⁴.

El secretario de Medios Claudio Mozzoni no respondió al pedido de comentarios acerca de estas prácticas que le formulamos por escrito.

Los siguientes ejemplos ponen de manifiesto de qué forma los gobiernos de los países incluidos en este informe abusan de la publicidad oficial para influir en los contenidos de los medios:

Argentina: la Corte Suprema halla culpable de censura indirecta a un gobierno provincial

En septiembre de 2007, la Corte Suprema de Argentina determinó que el gobierno de la provincia de Neuquén había violado el derecho a la libre expresión del diario *Río Negro*, al retirarle la pauta publicitaria en represalia por sus coberturas críticas, en lo que constituyó un acto de censura indirecta. El tribunal ordenó al gobierno de Neuquén que cesara en su práctica de asignar fondos por publicidad oficial en forma discriminatoria y que presentara, en el lapso de 30 días, un plan de distribución de la publicidad que estuviera de acuerdo con los principios explicitados en la sentencia⁵⁵.

Se trata de la primera vez que un tribunal superior de América Latina, utilizando los estándares establecidos por el Sistema Interamericano, decide en forma inequívoca que los medios tienen protección legal contra la asignación arbitraria de la publicidad oficial. El caso *Río Negro* comenzó en diciembre de 2002, cuando el periódico cubrió un escándalo por sobornos que implicaban al entonces gobernador de Neuquén, Jorge Sobisch, y el gobierno provincial le retiró casi toda la pauta oficial⁵⁶. Ese mes, el *Río Negro* publicó una serie de artículos sobre este escándalo. Según se detalla en el amparo presentado por el diario, el gobierno inició una reducción drástica de su pauta en dicho medio ese mismo mes⁵⁷. Luego de que el *Río Negro* presentara el amparo ante la Corte Suprema de la Nación, el gobierno provincial reanudó parcialmente su pauta⁵⁸.

En su defensa legal, el gobierno de Neuquén alegó que la disminución en los contratos de publicidad se debió a su política de pautar únicamente en medios de la provincia de Neuquén. Sin embargo, el diario argumenta creíblemente que, si bien se imprime en la provincia de Río Negro, es el periódico de mayor venta en la provincia de Neuquén⁵⁹.

Además, la Corte Suprema desestimó el planteo del gobierno, señalando que la provincia había establecido esta política en el año 2000 y que aun así pautó en el diario *Río Negro* por dos años, y que sólo dejó de hacerlo luego de que el medio publicara la noticia en cuestión.

El gobierno también esgrimió que la decisión de suspender la publicidad con el *Río Negro* se debía a una política general de reducción de los gastos publicitarios, particularmente en periódicos. Sin embargo, la publicidad en *La Mañana del Sur* –un diario ubicado en Neuquén– se cuadruplicó durante el mismo período, de 338 mil pesos (aproximadamente USD 100 mil) en 2002 a 1,34 millones de pesos (cerca de USD 420 mil) en 2003⁶⁰. En tanto, la publicidad oficial de Neuquén en periódicos nacionales –como *Ámbito Financiero*, de Buenos Aires– también aumentó. De hecho, el gasto general en publicidad del gobierno de la provincia creció a más del doble en 2003, luego de haberse cuadruplicado holgadamente entre 2001 y 2002.

En este contexto, la Corte Suprema entendió que el costo levemente menor de publicar en *La Mañana del Sur* no justificaba la exclusión del diario *Río Negro*.

En su decisión a favor del periódico, la Corte sostuvo que, si bien no existe un derecho intrínseco a recibir publicidad, el Estado no debe asignar los recursos publicitarios de manera

arbitraria, ni debe tener en cuenta el enfoque editorial del medio al decidir tales asignaciones. El tribunal reconoció que la libertad de expresión puede ser violada no sólo por la interferencia directa del gobierno, sino también por la adopción de medidas, tales como las prácticas abusivas en materia de publicidad oficial, que pueden afectar indirectamente la libertad y la independencia editoriales.

En suma, la Corte consideró que el retiro de la publicidad llevado a cabo por el gobierno de Neuquén no estaba razonablemente justificado, y que dicha represalia había constituido una violación de la libertad de expresión, sin que fuera necesario que el diario probara que había sufrido un perjuicio económico. Es deber último del Poder Judicial, estimó la Corte, proteger la libertad de expresión y un debate democrático robusto. En octubre de 2007, la provincia presentó el plan de distribución de publicidad que le había requerido la Corte, pero este era impreciso e incompleto. No se especificaban mecanismos, procedimientos ni criterios claros para la asignación de publicidad. Asimismo, se limitaba a los medios gráficos sin incluir a la radio y la TV, una diferenciación que no hizo la Corte en su sentencia. A junio de 2008, el tribunal no se había pronunciado respecto de este plan.

En septiembre de 2006, el procurador General de la Nación de Argentina emitió un dictamen en este caso, en el que reconoció que la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial constituye una violación del derecho a la libertad de expresión y está prohibida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Aunque no respaldó el amparo (argumentando que la falta de un marco jurídico claro hacía imposible la intervención judicial), citó el informe de la ADC y la Iniciativa Pro-Justicia del año 2005, *Una censura sutil: abuso de publicidad oficial y otras restricciones a la libertad de expresión en Argentina*, al exhortar a llenar el vacío legislativo sancionando “reglas claras” que establezcan “parámetros objetivos” para la asignación de publicidad oficial⁶¹.

Una situación similar se produjo en otra provincia en 2006. *Entre Líneas* es una revista mensual con una circulación de 800-900 ejemplares, publicada y distribuida en la ciudad de Santa Fe, en la provincia del mismo nombre⁶². En abril de 2006, esta revista publicó un artículo alegando irregularidades en la compra de máquinas para la construcción y mantenimiento de rutas y caminos por parte del gobierno provincial⁶³. Apenas unos días después de aparecida la edición de abril de 2006, el propietario y director de *Entre Líneas*, Maximiliano Ahumada, recibió un llamado de la entonces titular de la Dirección General Publicitaria, dependiente de la Secretaría de Información Pública, notificándole que el gobierno suspendería el aviso a página completa que publicaba en su revista desde abril de 2005⁶⁴.

Según Ahumada, los 3.094 pesos (poco menos de USD 1.000) por mes que recibía por este aviso representaban cerca de un tercio de los ingresos de la revista. “Si el porcentaje hubiera sido mayor, la quita del aviso nos hubiera impedido seguir con la revista”, explicó. Gabriel Rossini, periodista y ex subsecretario de Información Pública, afirmó: “Como no hay ninguna regla que diga cómo tiene que ser la asignación, la misma es política. Esto es discutible, pero es así. Nosotros tratamos de distribuir lo más equitativamente posible (...) Con los

medios grandes arreglaban ellos [gobernador y ministros], simplemente me decían cuánta plata le correspondía a cada uno por mes. Con el resto arreglaba yo: normalmente los periodistas me venían a pedir [publicidad]” agregó⁶⁵.

Un periodista del periódico *El Litoral*, que se publica en la ciudad de Santa Fe, nos comentó que “en el último año y medio aumentó el nivel de apriete con el tema de la publicidad oficial. No tengo dudas que esto se relaciona con el aumento de la pauta”⁶⁶. Frutero, Ahumada, el periodista radial Claudio De Lucca y el periodista free-lance Pablo Bosch coinciden en que la publicidad del gobierno provincial se asignaba como una recompensa o un castigo en base a los contenidos editoriales. Frutero afirmó que la gestión anterior utilizaba la pauta oficial para acallar a los medios, y Bosch expresó que “la sensación general es que recibir publicidad oficial del gobierno provincial implica tener una determinada línea editorial a cambio”⁶⁷. El entonces gobernador Jorge Obeid (actualmente miembro del Congreso nacional) no respondió a nuestra solicitud de comentarios sobre este caso.

Perú: el ministro de Vivienda compra coberturas favorables

Entre diciembre de 2006 y febrero de 2007, tres periódicos en Perú hicieron una cobertura favorable del Ministerio de Vivienda y Construcción y de su titular, Hernán Garrido Lecca, a cambio de contratos pagados con fondos destinados a la publicidad oficial, por un valor de aproximadamente 19 mil nuevos soles por mes, por un total de 57 mil nuevos soles (alrededor de USD 18 mil). El contrato entre dicho ministro y Montecristo Editores, S.A.C., la empresa propietaria de los periódicos *La Razón*, *El Men* y *El Chino*, especificaba que los pagos eran en concepto de “promoción y difusión de las actividades y programas del sector”⁶⁸.

En efecto, la revisión de estos periódicos durante aquellos meses reveló decenas de artículos destacando y elogiando los programas del Ministerio de Vivienda. Varias notas y artículos periodísticos fueron dedicados exclusivamente a promocionar la figura de Garrido Lecca, en violación de la ley de publicidad oficial sancionada en 2006, que prohíbe expresamente que los funcionarios aparezcan en los materiales que se publican con fondos de la publicidad oficial –y que se ha diseñado específicamente para evitar que los ministros y otros funcionarios se beneficien personalmente de los contratos publicitarios⁶⁹.

Este ministro también pagó a una empresa dueña de una radio y dos canales de televisión en Cusco 16 mil nuevos soles (aproximadamente USD 5 mil) para que publicitara un programa gubernamental de vivienda y brindara cobertura periodística de las actividades del ministro –incluyendo, tal como se especificó por contrato, su visita a Cusco y sitios aledaños. Incluso, el Ministerio firmó un contrato similar por el mismo monto con otra emisora de TV en Cusco⁷⁰.

Hasta donde sabemos, nadie fue sancionado –ni siquiera investigado– por estos actos, a pesar de las disposiciones de la ley de publicidad oficial de 2006, que prevé sanciones administrativas y penales para tales violaciones⁷¹. El presidente peruano Alan García respaldó

públicamente a Garrido Lecca y disculpó su mal desempeño⁷². Garrido Lecca no respondió al pedido de comentarios sobre este caso que le formulamos por escrito.

Costa Rica: el gobierno nacional retira la publicidad al Grupo La Nación

En 2004, el gobierno del presidente Abel Pacheco tomó la decisión política de retirar la publicidad oficial a los medios pertenecientes al Grupo La Nación (que incluye al periódico *La Nación*, otros dos periódicos y doce revistas) en represalia por sus coberturas y editoriales generalmente críticos. Según Raúl Silesky, ex presidente del Colegio de Periodistas de Costa Rica, Pacheco estaba en conflicto con el Grupo La Nación y la decisión de retirarle la pauta oficial no estuvo basada en ningún artículo en particular⁷³.

Para Elberth Durán, periodista y vocero de la empresa estatal de energía y telecomunicaciones (ICE), tal determinación “fue por críticas, editoriales y algunas investigaciones periodísticas [hechas por *La Nación*] que incomodaron al gobierno y al presidente en particular”⁷⁴. No obstante, de acuerdo con Armando González, jefe de redacción de *La Nación*, la reacción del presidente fue el resultado de una cobertura específica: “Todo nace luego de que *La Nación* revelase un escándalo de financiamiento a la campaña presidencial de Abel Pacheco, en la que demostramos que financió ilegalmente su campaña”⁷⁵.

Según Ricardo Toledo, ministro de gobierno de Pacheco, “había un resentimiento del presidente y algunos funcionarios con el diario *La Nación*”. Sin embargo, negó que hubiera existido una directiva del presidente de retirar la publicidad. “Muchos ministros, por temor a que el presidente se enojase porque publicitaban en *La Nación*, suspendieron los avisos. Otros aprovecharon que el presidente no le gustase un periódico para no publicar, porque el diario también los había golpeado a ellos”⁷⁶.

Aunque no hay registro de ninguna orden escrita de suspender la publicidad en *La Nación*, varias fuentes calificadas nos manifestaron que la orden fue clara. Una periodista que se desempeñó como asistente de Pacheco nos reveló que en efecto existió una directiva presidencial. “Esas órdenes nunca fueron por escrito, pero recuerdo haberlo escuchado de gente de los altos mandos del gobierno. Yo hacía asesoramiento de comunicación en un ministerio, y recuerdo que se había transmitido una directiva para que no se publicite más en el diario *La Nación*”⁷⁷. Gabriela López, directora de marketing de la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS), también afirmó que existieron presiones en este sentido⁷⁸. Un periodista que prefirió mantener el *off the record* nos explicó que la decisión de retirar la pauta oficial no fue llevada a cabo por todos los organismos de gobierno. En particular, “muchos directores de entidades autárquicas prefirieron no enfrentarse con *La Nación*”, relató.

Para González, el jefe de redacción de *La Nación*, existió un alto grado de acatamiento a la orden presidencial por parte de los organismos oficiales, excepto en aquellos que tenían al público como cliente. “Los bancos cumplieron menos estrictamente la directiva, pero otras entidades como el ICE, la CCSS y el INS (Instituto Nacional del Seguro) sí la cumplieron. Hacia el final aflojaron un poco”, relató González⁷⁹.

Según Jorge Robert, director de gestión corporativa del Grupo La Nación, la decisión era implícita y nunca fue comunicada por medio de un documento escrito. “Nos lo decían los jefes de instituciones autónomas y bancos: no estamos de acuerdo, pero tenemos instrucciones de no publicitar en su diario”, explicó. “Incluso algunos que no suspendieron del todo la pauta, la disminuyeron”, concluyó Robert. De acuerdo con un estudio encargado por el Grupo La Nación, los organismos del gobierno central (incluyendo los bancos estatales pero excluyendo grandes organismos autónomos como el ICE y la CCSS) redujeron el total del gasto en publicidad en 2003 en un 12%, pero disminuyeron la pauta en *La Nación* en un 25%. Del mismo modo, en 2004, la reducción total fue del 10%, mientras que la efectuada para *La Nación* alcanzó el 21%. La periodista y ex asistente presidencial que mencionáramos aclaró que la disminución no fue mayor porque, para muchos organismos, resultaba más importante políticamente evitar una confrontación con el Grupo La Nación que obedecer una orden presidencial⁸⁰.

El ex presidente Pacheco no respondió al pedido de comentarios sobre este caso que le formulamos por escrito. Si bien el gobierno abandonó la discriminación en contra del Grupo La Nación (o de cualquier otro medio) bajo el mandato del sucesor de Pacheco, Oscar Arias Sánchez, no han existido cambios en las leyes que regulan la contratación de publicidad oficial que podrían evitar que otra administración manejara abusivamente la pauta por motivos políticos o personales.

Perú: fondos publicitarios para comprar coberturas favorables a gobiernos locales

Los relatos de múltiples periodistas en Perú indican invariablemente que los funcionarios del gobierno local utilizan los contratos publicitarios para influir en los contenidos de los medios. Según un reconocido periodista de la ciudad norteña de Iquitos, en la región de Loreto, que nos ofreció su testimonio bajo la condición de mantener el anonimato, el gobierno regional de Loreto y la Municipalidad Provincial de Maynas realizan pagos a periodistas y medios para comprar coberturas favorables a las instituciones oficiales, más que avisos publicitarios. Periodistas y representantes de los medios se dirigen a los organismos de gobierno con propuestas verbales o escritas, ofreciéndoles cobertura para sus actividades; la oferta se aprueba verbalmente, la cobertura se lleva a cabo, y hacia fin de mes los periodistas o representantes de los medios les preguntan a los organismos oficiales en concepto de qué servicios deben facturarle al gobierno. Si existió algún comentario crítico o el gobierno considera que la cobertura fue inadecuada, puede demorar el pago o directamente no efectuarlo. Algunos medios tales como el periódico *Crónicas*, que recibe pagos mensuales de 5 mil nuevos soles⁸¹ (aproximadamente USD 1.700), publican información que el gobierno provee en forma de comunicados de prensa, que son transcritos a un formato de artículo y publicados como cobertura periodística⁸². Ni Iván Vázquez, intendente de la Región de Loreto, ni Salomón Abensur Díaz, alcalde provincial de Maynas, respondieron a los pedidos de comentarios sobre estas prácticas que les formulamos por escrito.

Hasta septiembre de 2007, la periodista televisiva Carolina Arredondo era jefa del equipo de prensa y conductora de “Hablemos Claro”, en el Canal 2 de la ciudad de Iquitos. Arredondo nos relató que la emisora la desplazó de ambos puestos y la reubicó en tareas de movilera (reporteando desde la calle), en respuesta a la presión financiera y política ejercida por el alcalde de Maynas –que incluyó la cancelación de los pagos mensuales en concepto de publicidad oficial por un valor de 5 mil nuevos soles– en represalia por la cobertura crítica que hiciera del modo en que la alcaldía manejó la administración de un basural de la ciudad. Como resultado, la periodista decidió renunciar a Canal 2⁸³. Ni Salomón Abensur Díaz, alcalde provincial de Maynas, ni Carlos Chávez, director de Canal 2, respondieron a nuestros pedidos de comentarios sobre este caso.

Un periodista que solía trabajar para el periódico semanal *Nueva Visión*, publicado en Chiclayo, una ciudad costera del norte, en la región de Lambayeque, nos refirió:

En *Nueva Visión* casi no contratábamos publicidad con las instituciones públicas por los condicionamientos que suelen poner los jefes o los funcionarios para que se publique lo que les interesa, inclusive colisionando con la línea editorial del medio. Sucede todo lo contrario con quienes se muestran serviles; se les programa cada mes y se les pagan buenos precios, así no tengan nivel ni repercutan en la opinión pública⁸⁴.

Según este periodista, *Nueva Visión* se vio forzado a cerrar, como resultado de las demandas por difamación iniciadas en su contra por funcionarios públicos. Otro periodista de Chiclayo nos manifestó:

Los contratos de publicidad oficial favorecen a quienes acepten las condiciones del anunciante; se manejan de acuerdo al apoyo que este encuentra, no importa si es regular o malo. Si el periodista o el medio ponen su línea a disposición, no les faltará el contrato. A los que no siguen el juego, les puede resultar difícil y hasta imposible. La publicidad oficial se encarga siempre a los mismos en retribución a su servilismo (...) Un medio imparcial (...) nunca logrará entrar a la relación ni al presupuesto para publicidad. Aunque el diario *El Ciclón* no es santo de mi devoción, reconozco que por denunciar situaciones muy irregulares, de un momento para otro lo dejaron sin avisaje tanto la municipalidad de Chiclayo como otras instituciones públicas. También al semanario *Nueva Visión* lo sacaron de circulación no sólo con juicios, sino negándole el apoyo con publicidad⁸⁵.

En respuesta al pedido de comentarios que le formulamos al alcalde de Chiclayo, Roberto Torres, un asistente de relaciones públicas nos contestó que la gestión de Torres no utiliza la

publicidad oficial como recompensa o castigo. Admitió que otros gobiernos sí lo hacen, y también reconoció y denunció el retiro de la pauta de *El Ciclón*⁸⁶.

Un periodista de la ciudad de Huaraz confirmó que allí las prácticas del gobierno en materia de publicidad oficial son similares: “La adjudicación de publicidad en los medios es de forma directa y de palabra, sin contratos ni concursos, y eso lo maneja el encargado de la oficina de imagen de cada institución. El funcionario va a las oficinas de los periódicos y otros medios a ofrecer los contratos a cambio de contenidos favorables a sus gestiones”⁸⁷. El periodista también describió cómo los funcionarios locales que competían por la reelección en 2006 amenazaron con retirar la publicidad oficial de aquellos medios que los criticaran⁸⁸.

El presidente de la sede en Huaraz de la Federación de Periodistas de Perú, Javier Poma Sotelo, confirmó que algunos funcionarios de esa ciudad consideran que los contratos por publicidad oficial los habilitan a influir en los contenidos editoriales, y que las autoridades regionales negocian estos contratos para recompensar a los medios a cambio de su silencio en temas controvertidos.

Ni César Álvarez Gálvez, presidente del gobierno regional de Ancash (donde está ubicada Huaraz), ni Gregorio Mezarina Paredes, alcalde del Gobierno Distrital de Independencia (en la provincia de Huaraz) respondieron a nuestros requerimientos por escrito acerca de estas denuncias. César Bustamante Flores, gerente municipal del Gobierno Provincial de Huaraz, negó que los funcionarios otorgaran contratos publicitarios a cambio de coberturas periodísticas favorables y afirmó que si bien no se utilizan procesos competitivos en la adjudicación de contratos publicitarios, dado que los montos en cuestión son bajos, este modo de proceder no contradice el ordenamiento legal⁸⁹. Edgar Caballero Cano, director General Regional de Salud, manifestó que ningún funcionario relacionado con su ministerio hace uso de la publicidad para asegurarse coberturas favorables, y que la totalidad de la pauta está sujeta a planificación anual y se distribuye según los términos de la ley de publicidad oficial de 2006⁹⁰.

Chile: gobiernos locales utilizan los anuncios para comprar favores

Información oficial y testimonios de periodistas y directores de medios revelan que los gobiernos municipales y regionales en Chile utilizan los contratos publicitarios para comprar coberturas periodísticas favorables, en ocasiones diciéndole a los medios qué es lo que pueden o no publicar.

Por ejemplo, según un informe gubernamental, el presupuesto publicitario del gobierno regional de Coquimbo⁹¹ era de aproximadamente 49 millones de pesos (USD 97 mil) a ejecutar en dos años en concepto de “espacios informativos en vivo o grabados, a ser emitidos en radios de la región, en los que se difundan acciones gubernamentales, campañas y/o entrevistas” y “contratación de espacio en televisión local para entrevistas a autoridades, saludos [y] difusión de campañas gubernamentales”. En un caso, el gobierno regional gastó alrededor de USD 2 mil en un contrato por “un espacio semanal en el programa televisivo ‘Agenda Diaria’

en Thema TV; una entrevista semanal de 30 minutos cada una por un total de 15 programas semanales a emitirse entre octubre de 2004 y el 31 de enero de 2005⁹².

En testimonio *off the record*, un director de Radio Arica, en la región de Tarapacá en el extremo norte de Chile, se refirió a las presiones que ejerce el gobierno municipal de Arica:

La municipalidad les compra espacios o frases radiales, por una cantidad mensual y por varios meses. Tuve algunos convenios económicos con la municipalidad, pero exigían no hablar mal de la basura, de la gestión del alcalde con sus socios. Cuando uno habla algo contra el alcalde te llaman, te retan, te reclaman que estés hablando contra el alcalde. Esto me pasó⁹³.

Juan Vargas, ex jefe de informaciones del único diario de Arica, *La Estrella de Arica*, describió cómo funciona el intercambio de contenido por publicidad oficial y privada:

Es parte del negocio con el diario. Pagas por un aviso y ellos te ponen en las páginas sociales gratis. Pagas por un aviso y tienes derecho a una página en los suplementos con cobertura “periodística”. Si eres un anunciante, saldrás en las noticias. Si no eres un anunciante, te ignorarán. El jefe de la oficina comercial le entrega al jefe de información o al director una lista de los anunciantes que pueden mencionarse en las noticias o utilizarse como fuentes⁹⁴.

El alcalde de Arica, Carlos Valcarce, no respondió al pedido de comentarios sobre estas prácticas que le formulamos por escrito.

Roberto Silva es el director del periódico *El Observador*, que se publica en Quillota, en la región de Valparaíso. En su experiencia, “los municipios esperan ejercer algún grado de presión de la publicidad oficial. Siempre esperan sacar partido⁹⁵”.

El editor de una revista regional semanal en Coquimbo nos refirió que los pagos por publicidad oficial pueden ser utilizados para comprar espacio para noticias generadas por el gobierno. “La relación que tiene cada medio con los municipios es *heavy*. De hecho, mi medio está vendiendo páginas [a las municipalidades de la región y pasan como noticias], pero son noticias que mandan ellos [los municipios]”⁹⁶. Luis Segundo Lemus Aracena, alcalde de Illapel, Marta Lobos Inzunza, alcaldesa de Ovalle, Gerardo Rojas Escudero, alcalde de Salamanca, y Raúl Saldívar, alcalde de La Serena (todos en la región de Coquimbo) no respondieron a nuestras solicitudes de comentarios respecto de este tema.

En referencia a los pagos provenientes de entidades públicas y privadas, un ex editor de un canal de TV regional expresó: “Se vendían notas. No es que te pagaban la nota, pero ellos ponían publicidad y, anexo a eso, les hacías una nota sobre su producción. Se sobreentendía”⁹⁷. Siete periodistas, un director de medios y tres editores de Arica, Antofagasta, La Serena y

Coquimbo, Quillota y Los Andes y Aysén coincidieron en afirmar que tales intercambios ocurren en todas partes en Chile⁹⁸.

Esta evaluación fue confirmada por una funcionaria de alto rango de la región de Tarapacá, quien accedió a dialogar con nosotros *off the record*. Nos explicó que los pagos mensuales del gobierno en concepto de publicidad se efectuaban con el fin de asegurar cobertura de las actividades oficiales.

Las radios se adjudicaban insertos o notas o cubrir noticias durante el año, porque ellos sabían que se les pagaba una vez al mes. Yo te estoy hablando de un monto de 100 *lucas*, 200 *lucas*, 400 *lucas* [entre USD 200 y 800]. A las radios se les pagaba para cubrir las actividades del gobierno regional y la municipalidad. Si esos medios tienen problemas económicos, si no les entregás [el dinero] no te prestan atención, a menos que seas realmente enérgico⁹⁹.

Antonella Sciaraffia Estrada, intendenta de la Región de Tarapacá, no respondió a la solicitud de comentarios que le formulamos sobre este tema.

Según nos relataron dos personas encargadas de vender publicidad al gobierno para dos medios regionales, los funcionarios de la región de Valparaíso generalmente negocian los contratos publicitarios directamente con los medios en cuestión, y recién después abren un proceso de licitación utilizando el sistema electrónico de contrataciones del Estado de Chile –aunque los resultados hayan sido arreglados con anterioridad¹⁰⁰. Según una vendedora de publicidad de un medio regional en la región de Valparaíso: “[Yo negocio] directamente con [dos altos funcionarios del municipio]. Negociamos el aviso y luego lo suben a Chilecompra”. Según la misma entrevistada, el mecanismo se repite en otros organismos regionales y locales, no sólo en el municipio¹⁰¹.

Iván de la Maza Maillet, intendente de la Región de Valparaíso, no respondió a nuestra solicitud de comentarios respecto de este tema.

Argentina: el gobierno le niega publicidad a medios críticos

Con una circulación de casi 50 mil ejemplares, *Noticias* es la revista semanal de política e interés general más vendida de Argentina¹⁰². Su competidora más cercana es *Veintitrés*, con menos de la mitad de circulación (22.800 en promedio)¹⁰³. *Poder y Debate* son revistas semanales con contenidos y enfoques similares, pero de mucha menor circulación (ninguna de las dos es medida por el Instituto Verificador de Circulaciones-IVC)¹⁰⁴.

Según datos provistos por el gobierno, en 2006, *Debate* recibió 362.250 pesos (poco más de USD 110 mil) en concepto de publicidad del gobierno nacional, mientras que *Poder* obtuvo 575.500 (aproximadamente USD 180 mil) y *Veintitrés*, 34 mil pesos (menos de USD 11 mil)¹⁰⁵ –aunque el dueño de *Veintitrés* aclaró que algunos de los pagos que figuran como pertenecientes a *La U* (un periódico universitario de distribución gratuita) en realidad correspondían a

publicidad en *Veintitrés*¹⁰⁶. Aunque tiene un perfil similar y una circulación muchísimo mayor que sus tres competidoras, *Noticias* no recibió publicidad oficial en absoluto durante 2006.

Dicha situación persistió en 2007: durante los primeros seis meses del año, *Noticias* no recibió nada de pauta del gobierno nacional, mientras que *Debate* obtuvo 378.625 pesos (aproximadamente USD 120 mil)¹⁰⁷ (*Poder* dejó de publicarse a fines de 2006 y, como dijéramos, según el dueño de *Veintitrés* los pagos publicitarios a esta última estaban mezclados con los de *La U*, por lo que resultaba imposible saber exactamente cuál fue el monto del ingreso por publicidad oficial que recibió).

En referencia a este caso, el periodista argentino Jorge Lanata afirmó:

Vaya usted a un quiosco de revistas y podrá advertir lo arbitrario de esta distribución. Medios cuya circulación ni siquiera está certificada, por lo que puede presumirse que es baja, tienen decenas de páginas de publicidad estatal o de empresas que participan de licitaciones en las que el Estado decide¹⁰⁸.

El diario semanal *Perfil*, que aparece los domingos desde septiembre de 2005, tenía un promedio de ventas de alrededor de 60 mil ejemplares. *Perfil* y *Noticias* son publicados por la misma empresa, Editorial Perfil. Al igual que *Noticias*, *Perfil* no recibió publicidad oficial en 2006 ni en 2007, aun cuando, sólo en los primeros seis meses de 2007, el gobierno pagó avisos por millones de pesos en las ediciones dominicales de tres diarios nacionales (los competidores directos de *Perfil*), *Clarín*, *La Nación* y *Página/12*¹⁰⁹. Se estima que la circulación de *Perfil* es más alta que la de la edición dominical de *Página/12*¹¹⁰.

Tanto *Noticias* como *Perfil* han sido generalmente críticos de la gestión Kirchner. En una conferencia de prensa de julio de 2005, en la que anunció que retiraría los cargos por difamación contra la revista *Noticias*, el secretario de Medios de la Nación, Enrique Albistur, admitió que dicha publicación no recibe publicidad oficial debido a “una decisión política”¹¹¹. Más adelante argumentó que “a la revista *Noticias* y al semanario *Perfil* (...) no les damos publicidad oficial porque pertenecen a un tipo de periodismo amarillo, sensacionalista con rasgos de extorsión. [*Noticias*] es un medio que ha cometido errores periodísticos que no ha reconocido”¹¹².

Sergio Basich, director de marketing de *Perfil*, nos comentó que un funcionario de un organismo descentralizado del gobierno nacional le envió una orden de compra por publicidad, y que luego lo llamó para explicarle que se había tratado de un error y pedirle que *Perfil* no publicara el aviso. Según Basich, “se habían equivocado y habían mandado la orden. Al otro día de haberla recibido, el funcionario me llamó desesperado y me dijo: ‘Mi trabajo está en tus manos. Sé que pueden publicar el aviso porque está la orden emitida, pero si lo publicás, a mi me despiden’”¹¹³.

En mayo de 2006, Editorial Perfil demandó al gobierno nacional alegando discriminación en la asignación de publicidad oficial. El 19 de noviembre de 2007, la ADC se presentó en el caso en calidad de *Amicus Curiae*, argumentando que la denegación de pauta oficial a

Perfil y *Noticias* constituye un caso de censura indirecta, señalando la imperiosa necesidad de una reforma legal en materia de publicidad oficial, y solicitando al gobierno que desista en su práctica discriminatoria contra estas dos publicaciones¹¹⁴.

El periodista Horacio Verbitsky, columnista del diario *Página/12* y presidente del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), afirmó que “no encuentra justificación alguna (...) la exclusión lisa y llana de una editorial o de un medio, porque su cobertura disguste al gobierno”. Y consideró que “las revistas de la editorial Perfil merecen el amparo de la justicia contra esta discriminación”¹¹⁵. Sergio Szpolski, dueño de *Veintitrés*, opinó que la exclusión de *Noticias* genera una “distorsión absoluta” en la distribución de la publicidad del gobierno nacional¹¹⁶.

Según Jorge Fontevicchia, propietario de *Perfil*, “a partir de que presentamos nuestro amparo contra el Estado por discriminación con la publicidad oficial, los ingresos publicitarios privados cayeron progresivamente”. Manifestó que los avisos privados disminuyeron a la mitad de su volumen original, al tiempo que la circulación de *Perfil* creció continuamente¹¹⁷.

Sumado a ello, a los periodistas de *Noticias* y de *Perfil* se les deniega sistemáticamente el acceso a los altos funcionarios del gobierno y, como resultado, se los relega a que chequeen la información sobre las actividades oficiales con funcionarios de segunda o tercera línea¹¹⁸. Según el ex editor ejecutivo de *Noticias* Darío Gallo, “cuando hablan con nosotros, lo hacen tomando algunas medidas de seguridad, en un lugar donde no quede registrada la visita, que no sean vistos por otros funcionarios, ya que esto les podría valer la reprimenda presidencial o algún otro tipo de castigo”¹¹⁹.

El secretario de Medios de la Nación, Enrique Albistur, no respondió al pedido de comentarios que el formulamos acerca de las denuncias hechas por *Noticias* y *Perfil*.

Pagos por publicidad efectuados directamente a periodistas

En varios de los países abarcados por este informe, hemos encontrado que los gobiernos pagaban a periodistas individuales para comprar coberturas favorables o bien silencio respecto de temas conflictivos. Las leyes existentes no prohíben dichos pagos, y es una práctica común que los periodistas soliciten publicidad a los miembros del gobierno. En Honduras, por ejemplo, los funcionarios llegan incluso a requerir a los periodistas que firmen contratos con una cláusula que los compromete a proveer coberturas favorables a las actividades oficiales. Este sistema también es posible porque los funcionarios locales pasan por alto los procesos de licitación y establecen los contratos directamente con los periodistas de su preferencia. Si no obtienen la cobertura favorable que esperaban, los funcionarios simplemente dejan de efectuar los pagos al periodista en cuestión.

Este sistema se desarrolla en un contexto en el que muchos empleos dentro del periodismo no proveen un ingreso adecuado, de manera que muchos trabajadores de prensa depen-

den de los fondos que reciben por publicidad para sobrevivir. Muchos periodistas alquilan su espacio de aire en radio o TV, y financian sus costos con contratos publicitarios que buscan y consiguen en forma personal. En Colombia, como describiremos más adelante, muchos canales de TV, radios y periódicos contratan a sus periodistas utilizando un sistema de cupos por el que les pagan salarios mínimos (o directamente ninguno) y la remuneración consiste en minutos de aire o espacio en los periódicos que los periodistas pueden entonces vender personalmente a los anunciantes, la gran mayoría de los cuales son organismos de gobierno. En países como Argentina, Honduras y Perú, periodistas que tienen puestos fijos o freelance en un medio reciben pagos del gobierno en concepto de publicidad. Para aquellos que están desempeñando tareas en los medios, el ingreso por publicidad complementa –y a veces excede– sus salarios. En ocasiones los avisos se publican o se emiten, y en otros casos, aunque se supone que el pago es en concepto de publicidad, ello no ocurre en absoluto. En algunas ciudades del interior de Uruguay, es común que los gobiernos municipales pauten en los programas radiales de periodistas destacados, y en muchos casos esos avisos resultan cruciales para la existencia del programa.

La informalidad de los contratos publicitarios en la provincia argentina de Neuquén resulta típica. El mecanismo que utilizan los periodistas para obtener una pauta para sus programas “no es ir y decir ‘tengo el programa en la radio más escuchada y tiene mucha repercusión’. La cosa funciona por relación personal. Si conocés al funcionario, le pedís pauta y le dejás una carpetita sólo como una formalidad”, afirmó el periodista televisivo Guido Sangiácomo¹²⁰. “La asignación se basa en la amistad”, expresó a su vez el periodista radial Mauricio Rojas¹²¹.

El gobierno nacional de Argentina asigna grandes cantidades de publicidad a determinados periodistas, aun cuando no sea seguro que tales pagos ejercerán influencia en el contenido de sus informaciones. Como se describirá más adelante, los pagos a periodistas bajo la fachada de tarifas publicitarias son una práctica naturalizada en el periodismo de Honduras y Colombia.

Honduras: pagos a periodistas: “una práctica institucionalizada”

Rossana Guevara es una periodista hondureña y directora de TN5, uno de los noticieros más importantes del país, que se transmite por Canal 5. “Aunque la publicidad oficial la negocia el gobierno con el área comercial, sé que hay pagos a los periodistas... acá uno duda de casi todos”. Cuando Guevara comenzó a trabajar en Canal 5, redactó un código de ética que establece que los periodistas que aceptan pagos del gobierno serán despedidos. “Uno fue despedido por esta razón”. La periodista nos explicó que debe obtener una prueba del hecho –lo cual suele ser muy difícil– antes de poder aplicar dicha regla¹²².

Un funcionario de alto rango que trabaja en la Presidencia de Honduras relató:

Es una práctica institucionalizada el pago de los periodistas, y si se cotejan sus salarios mínimos con sus patrimonios, hay un nivel de vida que no les corresponde. Cambiar

esto implica que renuncien a su nivel de vida. Para el periodista la ganancia está en la publicidad oficial, para los medios, en la publicidad privada¹²³.

De modo informal, hemos logrado acceder a un listado elaborado en noviembre de 2005 por el Tribunal Supremo Electoral, en el que constan los pagos en concepto de publicidad oficial efectuados a aproximadamente veinte periodistas. Estos oscilaban entre las 10 mil y las 30 mil lempiras (aproximadamente USD 500 a 1.500), dependiendo del tamaño del medio en el que trabajaba el periodista y de si este era un reportero, un editor o el propietario del medio. Un alto funcionario nos manifestó que el ex ministro de Seguridad Pública Álvaro Romero poseía una lista de pagos a periodistas que había efectuado el ministerio durante la gestión anterior, que alcanzaba los 3 millones de lempiras por mes (aproximadamente USD 158 mil)¹²⁴.

En base a entrevistas a siete periodistas y dos ex funcionarios que llevamos a cabo en mayo de 2007, hemos averiguado que el proceso por el cual los periodistas reciben pagos en concepto de publicidad ha sido formalizado en una serie de pasos que incluye, por ejemplo, convertirse en miembro del Colegio de Periodistas de Honduras, anotarse en el Registro Tributario Nacional y presentar una fotocopia del documento nacional de identidad. Aquellos periodistas que alquilan el espacio de aire deben presentar una constancia escrita expedida por el medio en cuestión¹²⁵.

Los periodistas también deben firmar un contrato que puede estipular que, además de publicar o emitir avisos, el periodista reproducirá boletines oficiales del gobierno o difundirá información relacionada con el organismo en cuestión. Dos periodistas radiales afirmaron que suscribir contratos publicitarios con el gobierno obliga a los trabajadores de prensa a brindar coberturas favorables a dicha administración¹²⁶. Esta información fue confirmada por una periodista que alquila espacio de aire para su programa en una radio local y que prefirió permanecer anónimo:

No hay criterios para pautar la publicidad del gobierno. Lo que le piden a uno es una propuesta, pero todo depende de la Casa Presidencial, del Secretario Privado. Él es el que decide a quién se le da y a quién no (...) Yo tengo anuncios con la empresa privada, la diferencia es que con las instituciones del gobierno te ponen una cláusula [en el contrato] que tenés que estar yendo a cubrir los eventos y las fuentes de la institución y pasarles la información, mientras que con la empresa privada, sólo se pasan las cuñas y se va a cobrar al final del mes¹²⁷.

El secretario privado del presidente, Raúl Valladares, negó que los periodistas que reciben publicidad oficial deban firmar un contrato que los obliga a brindar coberturas favorables al gobierno¹²⁸.

En declaraciones *off the record*, un periodista radial de Tegucigalpa nos confirmó que actualmente los periodistas reciben pagos por publicidad de parte de Congreso Nacional, a

cambio de realizar coberturas más favorables al gobierno; y otro periodista radial corroboró que lo mismo ocurre con organismos del Poder Ejecutivo¹²⁹. Una periodista de Radio RCN, que transmite en Tegucigalpa, ratificó que los contratos publicitarios que se firman con periodistas generalmente contienen cláusulas que requieren cobertura de las actividades de algún organismo o de sus funcionarios –y relató por qué se siente obligada a aceptar tales condiciones:

A nosotros no nos ofrecen los contratos como lo hacen con los periodistas de las dos cadenas radiales más grandes del país, entonces tenemos que acudir a los relacionadores públicos, quienes nos terminan remitiendo donde los jefes de las instituciones o donde los ministros. Ahí lo que nos dicen es que les mandemos una propuesta, en la que incluimos que además de pasar la publicidad en nuestros programas vamos a darle cobertura a las actividades de las instituciones o de los funcionarios que nos aprueban los contratos. ¿Por qué lo hacemos? Porque si no ponemos eso es más difícil que nos aprueben un contrato de publicidad.

En referencia a los montos de los contratos, afirmó: “Son cantidades pequeñas, van desde las 3 mil lempiras –como mínimo– a las 5 mil lempiras –como máximo (USD 157 a 263). Me veo obligada a vender publicidad porque el salario que me dan en la radio es de 1.800 lempiras (menos de USD 100), o sea nada más para el transporte, y tengo que reportar para los programas noticiosos de la emisora¹³⁰.”

En la ciudad de El Progreso, generalmente los periodistas no reciben otra cosa que un grabador y se espera que cubran su propio salario con contratos publicitarios. Según expresó un periodista radial de la zona, “eso abre un abanico de oportunidades para que el periodista ceda al chantaje”. Los salarios de los periodistas en El Progreso son muy bajos, de entre 3 mil y 5 mil lempiras (USD 157-263). Aquellos que trabajan para medios de mayor tamaño no están necesariamente en mejores condiciones. Un periodista radial nos relató lo siguiente:

Las cadenas de las grandes radios [en referencia a Radio América y HRN] tampoco pagan a sus corresponsales, entonces es más fácil que se dejen sobornar por la autoridad. No les dan dinero ni para las baterías. Nosotros hemos descubierto que hay corresponsales de medios escritos que reciben sueldo no sólo de la municipalidad de El Progreso, sino de los municipios aledaños, de Santa Rita, El Negrito, Morazán...¹³¹.

Roberto Micheletti Bain, presidente de la Legislatura, Federico Duarte, director de Relaciones Públicas del Congreso de la Nación, y los voceros presidenciales Guillermo Paz Manuales y Oscar Triminio no respondieron a la solicitud de información y comentarios sobre los pagos del gobierno a periodistas que les formulamos por escrito.

Colombia: las ventas de anuncios contribuyen a que los gobiernos compren contenidos

En Colombia, los canales de TV, las radios y los periódicos utilizan un sistema de “cupos” por el cual pagan salarios mínimos (o directamente ninguno) y remuneran a los periodistas con minutos de aire o espacio en los medios gráficos que estos entonces pueden vender personalmente a los avisadores¹³² (algunos periodistas de radio y TV alquilan su espacio de aire en radios y canales, y lo financian vendiendo publicidad a organismos gubernamentales y empresas privadas).

Mabel Morales es graduada de la Universidad Autónoma del Caribe y se ha desempeñado como directora de noticias de Radio RCN de Barranquilla durante los últimos 21 años. “Hoy en día tengo un sueldo (...) que me alcanza para los chicles. La otra parte me la completan con cupos publicitarios que yo tengo que vender. Siempre ha sido así, desde que empecé en la radio”¹³³.

Cuatro funcionarios de la zona atlántica nos aseguraron que uno de los primeros criterios que tienen en cuenta al asignar contratos publicitarios es el nivel de audiencia, que obtienen de los medios locales¹³⁴. No obstante, doce periodistas de la región de la Costa Atlántica y seis del departamento del Cauca afirmaron que los contratos por publicidad oficial se les otorgan con más frecuencia a aquellos que brindan coberturas periodísticas favorables al gobierno, en detrimento de quienes ejercen su oficio con independencia editorial¹³⁵.

Un periodista y ex funcionario del departamento de Bolívar, en la región del Caribe, nos expresó que “si tú sacas una información que no le gustó al secretario tal, te quitan la pauta de tu programa”¹³⁶. Por ejemplo, el periodista de radio y TV Jairo Baena nos relató que la empresa semi-estatal de aguas en Cartagena le retiró la pauta oficial a raíz de sus coberturas críticas¹³⁷. “Hace tres años que estoy vetado en Aguas de Cartagena, porque publiqué los sueldos de los altos ejecutivos”. Luego de esa publicación, Baena fue a la empresa a ver el estado de su cuenta por venta de espacios de publicidad, y la persona encargada del área de Comunicaciones le manifestó que no le pagarían los espacios que le adeudaban¹³⁸.

Edinson Lucio Torres es director del programa de noticias Vox Populi, en Radio Vigía, una emisora local de Cartagena, que cuenta con un segmento dedicado a recibir llamados de los oyentes, en el que los ciudadanos expresan sus preocupaciones y opiniones. Torres nos comentó que Aguas de Cartagena retiró y nunca reanudó la publicidad en su programa a mediados de 2005, en respuesta a los informes que se emitieron sobre la pérdida de hogares de los residentes de la zona provocada por la construcción de un acueducto local¹³⁹. Aguas de Cartagena se negó a brindarnos la información que le requerimos acerca de su gasto publicitario, argumentando que por tratarse de un grupo privado no está obligado por las normas de acceso a la información¹⁴⁰.

Marco Aurelio Gaviria, jefe de prensa de la ciudad de Popayán, explicó que el alcalde asignaba la publicidad oficial basándose en los contenidos periodísticos. “El alcalde dice directamente ‘ayudemos a fulano, ¿este programa qué tal es, cómo trata la noticia?’; o ‘este estuvo

siempre difundiendo nuestras noticias'. Pero, por lo general, se trata de dar a todos por igual"¹⁴¹. Cuando lo consultamos acerca de esta cuestión, el alcalde Víctor Ramírez Fajardo afirmó que los escasos fondos municipales destinados a publicidad se asignan siguiendo criterios "implementados bajo los lineamientos de la objetividad y la igualdad". Tales criterios se refieren a "la cobertura del medio en el caso de la radio y la televisión, penetración y lecturabilidad para el caso de prensa escrita, frecuencia de emisión, área de influencia, seriedad y cumplimiento"¹⁴². No obstante, el alcalde no negó las afirmaciones de su jefe de prensa.

Dado que en muchas localidades la pauta publicitaria del sector privado es mínima, los periodistas dependen de la publicidad oficial para un 50 o 60% de los cupos publicitarios¹⁴³. "No podría vender todos mis cupos al sector privado porque tengo un noticiero y el sector privado prefiere las emisoras musicales; también, porque no tengo tiempo de salir a vender a las empresas; tengo un noticiero que dirigir", expresó el director de noticias de una cadena radial de Cartagena¹⁴⁴. Además, los organismos públicos pagan tarifas más elevadas que las empresas privadas. Según el periodista Fernando Carvajal Díaz, de Radio 1040, de Popayán:

Los noticieros viven en su alta mayoría de la publicidad oficial. Al primero que le ofrecen la publicidad es al alcalde y al gobernador, a las entidades oficiales. Empezando porque son las que más pagan. Los cupos del comercio son muy baratos¹⁴⁵.

De acuerdo con el periodista radial Carlos Ardila, quien también trabaja como consultor de políticas públicas:

Si yo no tuviera otros ingresos [más allá de los avisos del sector privado] claro que debería cerrar mi programa. [En Cartagena] la mayor parte de la pauta es oficial; si alguien se toma el trabajo de vetar a un periodista –en la adjudicación de fondos por pauta publicitaria– sin duda alguna pudiera ser que se le cierre el espacio¹⁴⁶.

Los periodistas de estas regiones generalmente se acercan al jefe de prensa o director de comunicaciones del gobierno municipal o departamental y, según los funcionarios, las decisiones a veces son tomadas directamente por el gobernador o el alcalde¹⁴⁷. El periodista Noel Campos Muñoz, de Radio 1040 de Popayán, nos explica lo informales que pueden llegar a ser los procesos de contratación:

Nosotros [negociamos] directamente con ellos [los funcionarios]. Nos llaman y nos dicen: "queremos pautar en su programa y los esperamos por acá". Nosotros inmediatamente vamos, negociamos la pauta e *ipso facto* está al aire. Inicialmente se hace el contrato en forma verbal, pero luego se formaliza en forma escrita para garantizar que nosotros les cumplamos con el servicio, y ellos nos paguen¹⁴⁸.

Para evitar tener que negociar directamente con los funcionarios, los periodistas de Cartagena y Barranquilla formaron dos cooperativas que representan a sus miembros en las negociaciones con el sector público. Estas asociaciones, que incluyen a varios periodistas con cupos publicitarios para vender, presentan propuestas a los organismos de gobierno. Una vez que el contrato está firmado, la cooperativa distribuye la publicidad a ejecutar y el correspondiente pago. Este mecanismo sólo abarca, sin embargo, un porcentaje pequeño de los contratos publicitarios celebrados por los periodistas en esas regiones. Si bien a través de ellos se evitan las negociaciones directas entre los periodistas y los funcionarios, no impiden la discrecionalidad en la decisión.

El 90% de los contratos publicitarios del gobierno de Cartagena en 2005 y 2006 fueron entablados directamente con los periodistas; la cifra alcanzó el 83% para la ciudad de Barranquilla, 71% para el departamento de Bolívar y 44% para el departamento del Atlántico. La periodista Alexandra de la Hoz, por ejemplo, firma sus artículos en el periódico *La Libertad*, de Barranquilla, como redactora de asuntos de gobierno. En 2006, recibió personalmente 17 millones de pesos (aproximadamente USD 6.700)¹⁴⁹ en concepto de publicidad oficial de la Gobernación del Atlántico, así como otros 40 millones de pesos (aproximadamente USD 20 mil) abonados a una empresa de la cual ella es la única titular¹⁵⁰.

Este sistema de asignación de la publicidad oficial en parte resulta posible porque los funcionarios locales pasan por alto los procesos licitatorios y hacen las contrataciones directamente con los periodistas de su preferencia¹⁵¹, lo que es legal si se trata de montos por debajo de cierto valor¹⁵². Tales contratos están exentos del requisito de ser publicados en Internet que marca la ley, y ello hace que el acceso a la información y el control ciudadano sean más difíciles¹⁵³.

Argentina: pagos por publicidad y el surgimiento del “periodista empresario”

Al igual que otros gobiernos en la región, el de Argentina destina una gran parte de su presupuesto publicitario a realizar pagos que no van a los medios, sino directamente a periodistas individuales o empresas productoras de contenidos. Este sistema funciona, en parte, porque muchos dueños de estaciones de radio o canales de televisión por cable venden segmentos de aire a periodistas o productoras, quienes luego buscan contratos publicitarios para cubrir los costos de producción y del espacio, y a la vez generar un ingreso¹⁵⁴. Los periodistas también pueden ser contratados por las productoras, que les pagan un sueldo fijo por sus servicios, o bien pueden recibir un porcentaje de la publicidad que obtenga la productora. En general, los periodistas no suelen estar enteramente desvinculados del proceso de obtención de anunciantes.

Según datos oficiales, en 2006, sólo el 36% de los pagos del gobierno nacional en concepto de publicidad por cable se hicieron a los canales de cable mismos; el 64% restante fue abonado a periodistas, productoras de contenidos, programas específicos o agencias de

publicidad¹⁵⁵. De modo similar, sólo el 50% de los pagos por publicidad radial se destinaron a los medios. Sólo en 2006, el gobierno gastó 32 millones de pesos (aproximadamente USD 10 millones) en pagos directos a productoras de contenido y otros intermediarios¹⁵⁶.

Carlos de Elía, gerente de noticias de Canal 13 y de la señal de cable Todo Noticias, explicó que el fenómeno de los llamados “periodistas-empresarios” surgió con el boom de la TV por cable en Argentina.

Al principio conseguían en el cable un lugar dónde expresar sus ideas libremente, sin ningún tipo de presión. Todo muy ideal. Ahora, ¿qué pasó? Aparecieron también aquellos que descubrieron que, a partir de un pequeño programa, en la televisión, la radio y el cable, podían tener grandes ingresos. Simplemente, sin decir lo que había que decir¹⁵⁷.

Efectivamente, según varios periodistas que entrevistamos, el gobierno suele hacer generosos pagos publicitarios a periodistas que tienen programas radiales o por cable con bajo *rating*, pero que escriben en medios gráficos nacionales influyentes. “¿En esos casos [los funcionarios] ponen pauta por el programa de cable o radio o porque es periodista de un medio grande?”, reflexionó el analista de medios de comunicación Dardo Fernández, director de *Diario sobre Diarios*¹⁵⁸.

De acuerdo con un periodista de un importante periódico de alcance nacional, quien también tiene un programa de radio, las motivaciones que mueven a los funcionarios para pautar en radio y TV en estos casos son claras: “Es por amiguismo o por la posible influencia que puedan tener sobre el periodista”, consideró. “No hay otra forma de explicar que los programas en radios marginales o en cable estén llenos de anunciantes, tanto públicos como privados. ¿Quién escucha mi programa? Mi mamá y mi tía”, concluyó¹⁵⁹.

También reconoció que el gobierno logra habitualmente influir en los contenidos porque “como mínimo, antes de publicar algo sobre la empresa o el organismo que me auspicia, le voy a avisar al vocero o a la consultora... para que estén alertados”. Su programa de radio le genera un ingreso adicional equivalente a aproximadamente el 10 al 20% de su sueldo en el diario, pero estima que “si un periodista de un medio grande trabaja muchas relaciones de esta manera, puede hacer una diferencia mucho mayor”¹⁶⁰.

Este mismo periodista nos confirmó que los pagos por publicidad suelen hacerse muchas veces en respuesta al pedido de los propios periodistas, que se dirigen a los funcionarios –que generalmente son sus fuentes y a la vez los funcionarios sobre los que informan– buscando publicidad para financiar sus programas. Al describir cómo funciona uno de sus contratos por publicidad oficial, nos relató:

[Lo conseguí] a través del vocero, con el que hablo seguido por cuestiones políticas relacionadas con ese organismo. Se sabe que es un organismo que da pauta y fui a pedirle.

Lo hablé con el vocero, lo llamé y me dijo que la productora lo llame y así conseguí la pauta¹⁶¹.

Alejandro Rebossio, editor de la sección economía del diario *La Nación*, compartió con nosotros una experiencia que muestra hasta qué punto la asignación de publicidad oficial a nivel nacional llega a ser discrecional y arbitraria:

En una ocasión, un secretario de Estado me dijo que tenía ciertas partidas para publicar en medios, y que si yo tenía un programa de radio o cable que le avise. Creo que no lo dijo en un tono que pudiera interpretarse como que estaba pidiendo algo a cambio. Igual me parece mal que el tema se maneje así. Supongo que cuando dan publicidad lo hacen en buenos modos, y la quitan en malos¹⁶².

Un periodista de un importante diario nacional nos relató que un colega en dicho periódico recibe pagos por publicidad de un organismo oficial para su programa de radio, pero que no emite ningún aviso al aire. “Ese organismo prefiere que no salga el aviso porque dicen que si sale, todos los periodistas van a ir a ‘manguear’ publicidad”, explicó¹⁶³. Otro periodista de un diario nos refirió que un funcionario le ofreció publicidad oficial a un colega de otro periódico –quien también tiene un programa de radio– con la condición de que los avisos no salieran al aire, por la misma razón¹⁶⁴.

En ocasiones los organismos pagan publicidad que “auspicia” programas específicos, principalmente en la TV por cable (en algún punto de la emisión, el organismo es mencionado como auspiciante, pero no se emiten avisos con ningún contenido en particular). Según la periodista María O’Donnell, autora del libro *Propaganda K* [en referencia a Kirchner]: *una maquinaria de promoción con el dinero del Estado*, aparecido en 2007, tres voceros del gobierno nacional le comentaron que tenían aproximadamente el 20% de su presupuesto publicitario destinado para auspicios. Le explicaron que estos avisos se utilizan a modo de “relaciones públicas” con los miembros de la prensa y que en algunos casos resultan “efectivos” para influir en los contenidos¹⁶⁵. O’Donnell afirmó: “Aun cuando [los funcionarios] saben que en muchos casos el resultado de la gestión, aunque no prospere, tendrá impacto neutro sobre el trabajo informativo (...) se sienten conminados a colocar, por las dudas, un auspicio en un gran número de programas”¹⁶⁶.

Según Mabel Moralejo, ex directora ejecutiva del Foro del Periodismo Argentino (FOPEA), muchos periodistas que reciben pagos del gobierno en concepto de publicidad son colocados en una situación de “debilidad” en cuanto a una posible presión oficial, aunque, al igual que otros periodistas con los que hablamos, enfatizó que cada situación debe ser evaluada individualmente. “Algunos profesionales han encontrado en la tercerización de la producción una posible salida laboral”, dados los bajos salarios y la falta de empleo formal que afecta a los periodistas¹⁶⁷. El Código de Ética de FOPEA, que es obligatorio para los miembros de esta agru-

pación, establece específicamente que los periodistas (incluyendo aquellos que son dueños de publicaciones o de espacios en radio y TV) no deben participar en la negociación de contratos publicitarios. Dichas tratativas, en cambio, deben ser llevadas a cabo por los representantes de marketing¹⁶⁸.

Honduras: una variedad de manejos abusivos en la ciudad de El Progreso

El Progreso es una importante ciudad de Honduras, de unos 250 mil habitantes, ubicada en la costa norte del país. Hay allí tres radios y dos canales de TV. El Progreso es conocida por sus lazos con el Partido Liberal, que ha gobernado casi continuamente la ciudad en la historia reciente. El gobierno municipal ha llevado a cabo una serie de prácticas abusivas que incluyen la asignación discriminatoria de publicidad, pagos a periodistas para comprar coberturas favorables, utilización indebida de fondos públicos para monitorear los contenidos de los medios, denegación discriminatoria del acceso a los funcionarios públicos en represalia por coberturas críticas, y otros intentos de condicionar los contenidos periodísticos.

A nivel local y nacional, rigen las mismas regulaciones para las contrataciones del Estado; no existe una disposición en la ley que exima a la publicidad oficial del régimen que se aplica para el resto de las compras oficiales, lo que significa que –por ley– los funcionarios deben utilizar procesos competitivos para contratar publicidad (ver Anexo B para más información acerca del marco jurídico en Honduras).

El director de Relaciones Públicas de la ciudad, Osman Hernández, nos refirió que “el otorgamiento de la publicidad se maneja con un presupuesto asignado a la Oficina de Relaciones Públicas y es el alcalde quien decide los mecanismos bajo los cuales se da la publicidad. Ese es un criterio discrecional del señor alcalde”¹⁶⁹. Según un empleado administrativo que prefirió mantenerse en el anonimato:

La publicidad se otorga a discreción del alcalde y en base a la afinidad política. Hay medios con los cuales no se pauta porque son muy críticos y otros porque pedían demasiado, como el caso del Canal 13, que si bien su propietario es liberal y ayudó mucho en la campaña al alcalde, hubo un problema, y por eso la pauta con este medio es casi nula¹⁷⁰.

Pagos por publicidad a periodistas para comprar coberturas favorables. Según datos del gobierno que obtuvimos de manera informal, la municipalidad de El Progreso efectúa pagos directamente a periodistas a cambio de que realicen coberturas de los actos de gobierno y las presenten como resultado de un trabajo de periodismo independiente. Hemos podido acceder a un informe del Departamento de Contabilidad y Presupuesto municipal acerca de los pagos en concepto de “Publicidad y Propaganda”, que enumera los montos, destinatarios (periodistas individuales), números de cheques y servicios brindados en relación con 51 pagos a periodistas

en los primeros ocho meses de 2006. Según periodistas locales, los avisos a veces salen en retribución a estos pagos, y en todos los casos los fondos se entregan a cambio de cobertura positiva de eventos y funcionarios municipales¹⁷¹.

Un funcionario municipal que entrevistamos se refirió a tales pagos como “ayudas publicitarias personales”¹⁷². Un funcionario administrativo de alto rango nos manifestó que “la municipalidad pauta mensualmente una ayuda publicitaria para los corresponsales de los medios grandes, y ello nos ha ayudado para que el alcalde actual tenga buena aceptación”. Explicó que ellos pagan por publicidad directamente a los periodistas, porque realizar los contratos con los propios medios resultaría muy costoso. También sugirió que, aunque orientan la asignación de acuerdo a las mediciones de audiencia, intentan repartir “dando a todos un poco (...) la forma en que pagamos a los periodistas es que estos a fin de mes llaman para averiguar si les salió el dinero, el cheque, eso es frecuente cada fin de mes”¹⁷³. Los pagos también se utilizan para acallar las coberturas críticas. Según este funcionario:

Nosotros, por ejemplo, a uno de los corresponsales de las cadenas grandes, tuvimos que darle una ayuda publicitaria mensual porque comenzó a atacarnos en un programa que tiene en otra radio, incluso denunciaba, sin venir siquiera a El Progreso. Ni modo, se tuvo que hablar con él y ahora ya no nos ataca, nos trata bien (...) [Otro corresponsal de una cadena grande] comenzó a atacarnos y tuvimos que ayudarle [también]¹⁷⁴.

De acuerdo al testimonio de periodistas locales, los pagos mensuales a los reporteros oscilan entre las 2 mil y las 4 mil lempiras (aproximadamente USD 100 a 210), en tanto que los pagos a corresponsales de los medios más grandes pueden variar entre las 4 mil y las 10 mil lempiras (USD 210 a 525). Los salarios mensuales de los periodistas en El Progreso suelen situarse en niveles muy bajos, de entre 3 mil y 5 mil lempiras (USD 157 a 263) por mes¹⁷⁵.

Solicitando hablar *off the record*, un periodista de El Progreso nos comentó: “Los pagos a estos periodistas obviamente condicionan los contenidos para que no se critique a la municipalidad o al alcalde, porque de lo contrario, le dicen a los periodistas: le vamos a quitar el alimento”¹⁷⁶. Varios periodistas entrevistados para este informe coincidieron en que los pagos a periodistas son generalizados en Honduras, pero especialmente comunes en El Progreso. Según el alcalde, él gasta mucho menos en estos y otros pagos por publicidad oficial que otros municipios. Así, afirmó: “No lo llamo un gasto. Es una inversión”, y agregó: “Yo quisiera tener más dinero para invertir en la publicidad; hay que publicitar las buenas cosas”¹⁷⁷.

Favoritismo en la asignación de publicidad entre dos radios. Radio Progreso tiene 5 mil kilowatts de potencia, y sus frecuencias AM y FM llegan a 12 de los 18 departamentos de Honduras. Radio Perla, en tanto, es una emisora AM local con 5 kilowatts de potencia y escasa cobertura local. Sin embargo, la municipalidad de El Progreso anuncia regularmente en Radio Perla y nunca lo hace en Radio Progreso. Radio Perla es propiedad del presidente del Congreso Nacional, Roberto Micheletti Bain, quien, al igual que el alcalde de El Progreso, pertenece al

Partido Liberal¹⁷⁸. Radio Progreso pertenece y es administrada por sacerdotes jesuitas que están involucrados en la defensa de los intereses de los sectores más desaventajados.

Según la periodista y coordinadora de la sala de redacción de Radio Progreso Karla Rivas, “[la Municipalidad] no pauta con nosotros. Una vez intentaron hacerlo, pero no aceptamos condicionamientos a los mensajes como, por ejemplo, citar al presidente del Congreso o al alcalde cada veinte segundos, en medio del mensaje; no lo aceptamos”¹⁷⁹. Un funcionario municipal nos manifestó: “Radio Perla es la que maneja el mejor contrato, la gente que ha estado ahí es la parte oficial, son incondicionales y trabajaron duro. Nos transmiten a donde vayamos, tenemos una apertura total con ellos”¹⁸⁰.

Estas asignaciones fueron confirmadas por el estudio independiente de las tendencias publicitarias que llevamos a cabo en El Progreso, del 10 al 23 de mayo de 2007, que midió la cantidad de segundos de publicidad oficial emitidos por Radio Progreso y Radio Perla, en la franja horaria “pico” de 8 a 10 de la mañana. Radio Perla recibió un total de 2.675 segundos de avisos municipales, en tanto Radio Progreso no recibió ninguno. La publicidad del gobierno en general (incluyendo fuentes locales y nacionales) representó el 67% del total de publicidad de Radio Perla, y el 10% de Radio Progreso (con avisos provenientes de tres organismos autónomos nacionales). El administrador de Radio Progreso, Carlos Alvarado, nos expresó que “de los tres contratos publicitarios que tenemos con el Estado, dos vinieron de agencias publicitarias cuyos estudios de marketing muestran que nuestra radio tiene un alto nivel de audiencia. [El tercero] anuncia directamente con nosotros”¹⁸¹.

Utilización de fondos públicos para monitorear contenidos. Según los periodistas de Radio Progreso Lesli Roxana Banegas y José Peraza, el gobierno municipal de El Progreso contrató a un periodista para monitorear el tratamiento que varios medios hacen de la figura del alcalde. Esta persona se ha comunicado frecuentemente con los medios para preguntarles acerca de alguna información que brindaron sobre el alcalde, la municipalidad o asuntos específicos, con el fin de completar su informe a los funcionarios municipales. Tanto Banegas como Peraza sospechan que se trata de una manera de verificar si los periodistas y los medios se mantienen o no dentro de los límites a los contenidos y a la línea editorial impuestos por la municipalidad¹⁸².

Denegación del acceso a la información oficial en represalia por coberturas críticas. Según nos relató un periodista de Radio Progreso que prefirió mantenerse en el anonimato, los funcionarios de gobierno comenzaron a excluir a los reporteros de esa radio luego de que esta emitiera una noticia acerca de un funcionario municipal alcoholizado:

En una ocasión quise entrevistar a un alto funcionario de la administración pública que ocasionalmente viene de la capital a El Progreso. Él me había dicho que sí, pero cuando vio que saqué el micrófono de Radio Progreso se alteró, me gritó y dijo: “Ya les dije que no le doy entrevistas [a esa radio]”. Ya no es lo mismo para nosotros en la municipalidad. El otro día un regidor dijo: “El hijo de puta que hable en contra de Micheletti [el presi-

dente del Congreso nacional y dueño de Radio Perla] y del alcalde va a tener problemas”. Ahora el alcalde huye a las entrevistas, si uno lo aborda se pone evasivo¹⁸³.

Otro periodista local destacó que el gobierno también le niega acceso a información valiosa a Radio Progreso. “La gente la oye [Radio Perla] porque sabe que es la radio del presidente del Congreso nacional y (a través de ella) se sabe qué proyectos hay para la zona, cuándo se aprueban. Y esa es una ventaja para [Radio Perla], porque tienen las primicias y las exclusivas”¹⁸⁴.

Inspecciones selectivas por parte del gobierno nacional. Según el administrador de Radio Progreso, Carlos Alvarado, la emisora ha recibido “cartas de CONATEL [la comisión nacional de televisión] que consideramos intimidatorias. Todos los meses, la gente de CONATEL viene a revisar nuestros transmisores, algo que no hacen con los otros medios. Y nosotros vemos eso como una forma de querer asustar a la radio, ya que antes estaba cerrada”¹⁸⁵ (Radio Progreso había sido clausurada por el gobierno nacional en 1979, durante la última dictadura militar, y nuevamente en 1989 –bajo un gobierno democrático–, por emitir poemas “subversivos”. En aquella oportunidad el entonces director ejecutivo, un sacerdote jesuita, fue expulsado del país).

El alcalde de El Progreso, Alexander López, no respondió al pedido de comentarios acerca de estos hechos y prácticas que le formulamos por escrito.

Asignación discriminatoria de publicidad oficial a medios favoritos y aliados políticos

Los funcionarios de gobierno a nivel nacional y local suelen asignar publicidad de modo abusivo, poco transparente y con motivos políticos –sin que por ello estén necesariamente infringiendo la ley. Nuestra investigación detectó numerosos ejemplos en los países observados y confirmó que muchos de los casos ocurridos en Argentina, documentados en *Una censura sutil*, han persistido por varios años. Por ejemplo, el gobierno de Neuquén continúa ejerciendo discriminación a favor del diario *La Mañana de Neuquén* y en contra del *Río Negro*, a pesar de que este último es, con mucho, el periódico más ampliamente leído de la provincia¹⁸⁶. Asimismo, la discriminación en contra de *Hoy Día Córdoba* que realiza el gobierno provincial de Córdoba también subsiste hasta hoy¹⁸⁷. Sumado a ello, los gobiernos a nivel nacional y local en ocasiones asignan publicidad con fines propagandísticos o sin preocuparse por lograr una comunicación efectiva con el público. Esto distorsiona el mercado publicitario y castiga a los medios de criterio independiente.

Colombia: asignación injustificada de publicidad a *La República*

La República es un periódico financiero y económico que aparece de lunes a sábado. Según su director, Jorge Emilio Sierra, este medio provee noticias y análisis de tipo económico, pero no cubre asuntos de política. “Somos defensores del sector privado, de la empresa privada”, informó¹⁸⁸. Sin embargo, otro director de alto rango que pidió permanecer en el anonimato admitió que *La República* es considerado por muchos como “el periódico del gobierno” dada su defensa de las políticas económicas de la actual administración, “lo cual no es del todo cierto, porque el periódico también ‘tira de la oreja al gobierno’, por ejemplo, por su elevado gasto público”¹⁸⁹.

Según mediciones aceptadas sobre lecturabilidad de cuatro grandes periódicos nacionales de Colombia, *La República* figuró último en la lista en los años 2005, 2006 y 2007 con una cifra estimada de 22 mil lectores. *Portafolio*, otro periódico que cubre temas económicos, tuvo aproximadamente el doble de lectores, y ambos se posicionaron muy lejos de *El Espectador* y *El Tiempo*, que superaban varias veces ese número¹⁹⁰. Sin embargo, un estudio que realizamos de las tendencias en publicidad oficial a nivel nacional en esos años, puso de manifiesto que *La República* recibió mucha más publicidad oficial que sus tres competidores. Por ejemplo, durante once semanas tomadas al azar en 2005, 2006 y 2007, *La República* recibió casi el cuádruple del importe en publicidad del gobierno nacional que *El Tiempo*, que se publica todos los días (253.689 cm² en comparación con 65.787 cm² en *El Tiempo*)¹⁹¹.

Este último diario cubre temas de política, economía, cultura, deportes e interés general. Nuestras mediciones en cuatro semanas espaciadas entre febrero y mayo de 2006 demostraron que *La República* recibió casi el quíntuple de pauta oficial que *El Espectador* (691 cm² vs. 141 cm²), aunque *El Espectador* recibió apenas más que *La República* en la muestra que tomamos en 2007¹⁹². Al contrario de *La República*, la línea editorial de *El Espectador* es mucho más crítica del gobierno nacional, incluida la amplia cobertura de informes sobre temas controvertidos, como el escándalo de 2007 que involucró investigaciones judiciales a miembros del Congreso y de la administración de Uribe, por presuntos contactos con grupos paramilitares ilegales. Finalmente, nuestras cifras para febrero y abril de 2007 pusieron de manifiesto que *La República* recibió más de seis veces de la pauta asignada a *Portafolio*, un periódico financiero y económico que también se publica de lunes a sábado¹⁹³.

Según Jorge Emilio Sierra, director de *La República*, la pauta publicitaria no se utiliza en Colombia como un mecanismo de presión para intentar modificar contenidos, al menos en relación con su periódico. Sierra afirmó, además, que en su empresa las áreas comercial y periodística se manejan de manera independiente. También cuestionó la metodología utilizada para la medición de lecturabilidad, y declaró que su periódico recibe un gran volumen de anuncios del gobierno que contienen invitaciones a presentarse en las licitaciones públicas, porque se trata de un periódico de negocios y por-

que los organismos gubernamentales están obligados a publicar sus anuncios en periódicos nacionales de “gran tirada”¹⁹⁴. Sin embargo, los principales competidores del medio gráfico a nivel nacional son también ampliamente leídos por la comunidad empresarial. Hemos recibido una respuesta del secretario General del Ministerio de Comunicaciones al pedido de comentarios sobre este caso que le formulamos por escrito a la Presidencia. El secretario General aseguró que el ministro no tiene autoridad para determinar los criterios de distribución de la publicidad oficial en la prensa gráfica a nivel nacional, ni han sido establecidas las regulaciones pertinentes¹⁹⁵. La respuesta obtenida no emitía comentarios sobre el tema de las asignaciones de publicidad a *La República*.

Colombia: pagos desmedidos a periodistas individuales

Alba Luz Reyes es una periodista de Barranquilla, Colombia, que hasta marzo de 2007 condujo un programa de interés general en Radio Minuto, AM 1520, de 6 a 7 de la mañana y de 6 a 6.40 de la tarde¹⁹⁶. Reyes recibió 4,1 millones de pesos (aproximadamente USD 2 mil) por cuatro contratos de publicidad de la alcaldía de Barranquilla en 2005, y no recibió contratos de publicidad en 2006. En enero de 2007, obtuvo un único contrato de la alcaldía por valor de 20 millones de pesos (unos USD 10 mil) –cinco veces más de lo que había recibido dos años antes¹⁹⁷. Cinco meses después, fue designada secretaria de Comunicaciones del gobierno local. Su nombramiento coincidió con la salida de la cárcel del alcalde Guillermo Hoenigsberg, quien retomó el poder luego de haber estado detenido desde septiembre de 2006 por presunta corrupción vinculada a sus prácticas de contratación¹⁹⁸.

El contrato de publicidad de Reyes representaba el 17% de todos los fondos gastados por la ciudad de Barranquilla en publicidad y difusión durante los primeros tres meses de 2007¹⁹⁹, a pesar de que Radio Minuto capturaba sólo el 4,1% de la audiencia en Barranquilla²⁰⁰. Esta asignación desproporcionada se torna aún más extrema cuando se la contrasta con Coopercom, una cooperativa que representa a alrededor de 40 periodistas en Barranquilla, que recibió la misma cantidad de publicidad que Reyes durante el mismo período.

Del mismo modo, el periodista Henry Forero, que tiene dos programas de noticias en Radio Mar Caribe, obtuvo un contrato por 20 millones de pesos (aproximadamente USD 10 mil) durante los primeros tres meses de 2007 para un programa de radio que en 2006 captaba solamente un 2,4% del total de audiencia. Tres periodistas con programas en la radio más escuchada, Atlántico, que capta el 11% de la audiencia, recibieron montos significativamente menores: Jorge Cura Amar (15 millones de pesos), Rafael Sarmiento (9 millones de pesos) y Myriam Esther Peña (6 millones de pesos). Tanto el de Reyes como el de Forero fueron contratos para anuncios de radio que, aparentemente, salieron al aire. Ninguno de los contratos contiene una justificación de la selección de sus programas²⁰¹. Reyes, Forero y Hoenigsberg no respondieron al pedido de comentarios acerca de este caso que le formulamos por escrito.

Argentina: el gobierno beneficia a medios favoritos y aliados políticos

La investigación realizada muestra que la asignación injustificada de publicidad al diario nacional *Página/12* en 2004 y 2005 documentada en *Una censura sutil* persistió durante los últimos dos años. Nuestro estudio sobre tendencias en publicidad en los periódicos nacionales de Argentina reveló que la pauta oficial nacional, provincial y municipal en los principales diarios nacionales, *La Nación* y *Clarín*, no representaba más del 5% del gasto total en publicidad²⁰². Por el contrario, nuestra medición de junio de 2007 puso de relieve que la pauta oficial en *Página/12* ascendía al 31% del total –de la cual el 21% provenía del gobierno nacional²⁰³.

Según cifras del gobierno nacional, en 2006 *Página/12* recibió 14,2 millones de pesos (aproximadamente USD 4,5 millones) en publicidad del gobierno nacional, 61% más de la que recibió *La Nación* (8,8 millones de pesos) y un considerable 74% del total asignado al diario más leído en Argentina, *Clarín* (cerca de 19 millones de pesos) –a pesar de contar con apenas una fracción de su tirada²⁰⁴. La situación se mantuvo durante el primer semestre de 2007: *Página/12* recibió 10,3 millones de pesos (poco más de USD 3 millones) en publicidad del gobierno nacional, un 34% más que la recibida por *La Nación* (7,7 millones de pesos) y el 82% de la que obtuvo *Clarín* (12,5 millones de pesos)²⁰⁵.

En síntesis, parece evidente que el gobierno nacional ha otorgado a *Página/12* un monto altamente desproporcionado de pauta oficial. Dicha asignación no parece poder justificarse en términos de la tirada del diario ni de ninguna otra ventaja competitiva, tales como el perfil o el nicho de lectores, que son comúnmente utilizadas en la toma de decisiones en materia de publicidad. Desde que el ex presidente Kirchner asumió el poder en mayo de 2003, *Página/12* ha adoptado en general una línea pro-gobierno, que parece ser resultado de su compatibilidad ideológica con las dos gestiones Kirchner, especialmente en cuestiones históricamente importantes para *Página/12* como las violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura militar.

El director periodístico de *Página/12*, Ernesto Tiffenberg, y el secretario de Medios de Comunicación, Enrique Albistur, no respondieron al pedido de comentarios que les formulamos acerca de este caso.

Además de destinar fondos por publicidad a determinados diarios nacionales en particular, el gobierno del ex presidente argentino Néstor Kirchner también asignó exorbitantes sumas en concepto de pauta a medios locales propiedad de sus socios de larga data. Kirchner consolidó su poder político en la provincia de Santa Cruz, donde fue intendente de Río Gallegos, la capital provincial, entre 1987 y 1991 y gobernador entre 1991 y 2003. Uno de los dueños de medios más importante de la provincia es Rudy Ulloa, quien realizaba tareas de mensajería en el estudio de abogados de los Kirchner y luego fue su chofer. Ulloa y su esposa son dueños de un diario de distribución gratuita, *El Periódico Austral*, como así también de una radio, dos canales de televisión y dos productoras²⁰⁶. *El Periódico Austral* es generalmente considerado como un portavoz del gobierno nacional en Santa Cruz. Sólo la muerte

del Papa Juan Pablo II en abril de 2005 pudo desplazar al entonces presidente Kirchner de la primera plana, y el diario fue el primer medio de todo el país en anunciar la candidatura de la actual presidenta Cristina Fernández de Kirchner, la esposa de Néstor Kirchner²⁰⁷. Según la periodista María O'Donnell, en 2006 el grupo de medios de Ulloa recibió más de 3 millones de pesos (aproximadamente USD 960 mil) en ingresos por publicidad oficial –más que muchos medios informativos de alcance nacional²⁰⁸. Durante el primer semestre de 2007, su grupo de medios recibió unos 542 mil pesos (aproximadamente USD 172 mil)²⁰⁹. En comparación, todos los medios de comunicación de la provincia cercana de Chubut (que tiene el doble de población que Santa Cruz) recibieron en 2006 un total de 243 mil pesos del gobierno nacional en concepto de pauta oficial²¹⁰. Ni Ulloa, ni el secretario de Medios de Comunicación, Enrique Albistur, respondieron al pedido de comentarios que les formulamos acerca de este caso.

Utilización de la publicidad oficial con fines propagandísticos

Las legislaciones de Argentina, Chile, Colombia y Perú establecen restricciones específicas al gasto en publicidad en períodos de campaña electoral. En Argentina, el Código Electoral Nacional dispone que, durante la campaña electoral, la publicidad de los actos de gobierno “no podrá contener elementos que promuevan expresamente la captación del sufragio a favor de ninguno de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales”²¹¹. En Chile, una ley similar restringe el gasto en publicidad oficial durante “períodos de campañas electorales” a lo estrictamente necesario para que los organismos de gobierno brinden información básica acerca de sus servicios o “cumplan con sus funciones”²¹². En Colombia, durante los cuatro meses que anteceden a las elecciones presidenciales, no se permite a los funcionarios de gobierno que incrementen su gasto en publicidad²¹³. También se encuentra prohibida toda contratación (de publicidad u otros bienes y servicios) directa (es decir, sin licitación) durante el mismo período, aunque hemos descubierto aparentes violaciones a esta disposición²¹⁴. En Perú, la Ley de Radio y Televisión de 2004 dispone la suspensión de toda la publicidad oficial en radio y TV luego del llamado a elecciones generales, regionales y municipales²¹⁵.

Además, Colombia, Chile y Perú poseen restricciones más generales en relación con el contenido de la pauta oficial. Como mencionáramos, la ley de publicidad estatal de 2006 de Perú incluye una prohibición expresa en cuanto a que los funcionarios aparezcan en materiales comprados con fondos de la publicidad oficial. Asimismo, la ley prohíbe toda publicidad que beneficie a algún partido político o candidato que se haya presentado a un cargo electivo²¹⁶. En Colombia, una serie de decretos de austeridad limita el contenido de la publicidad oficial a aquel que es requerido por ley (como por ejemplo la publicación de los procesos de licitación

pública)²¹⁷. Las autoridades deben limitar el contenido, la longitud y el tamaño de los avisos tanto como les resulte posible²¹⁸. Según estas mismas normas, queda prohibida la difusión de expresiones de aplauso, censura, solidaridad o similares, así como la promoción de la imagen de la entidad o sus funcionarios²¹⁹. Estos decretos tienen carácter vinculante para el gobierno nacional e instan a los gobiernos regionales a tomar medidas similares. En Chile, los funcionarios públicos están limitados por ley a difundir únicamente aquellos avisos publicitarios necesarios para cumplir con sus funciones y para informar a los ciudadanos de sus beneficios y programas²²⁰. Por ley, entonces, los funcionarios públicos en Chile y Colombia tienen prohibido difundir avisos con fines tales como la conmemoración de un aniversario o un día festivo, o felicitar a los medios de comunicación en sus aniversarios.

Sin embargo, no resulta inusual que funcionarios locales en Colombia utilicen fondos del gobierno para publicar avisos en periódicos nacionales –generalmente con fotografías de sí mismos– que promocionan los logros de sus gestiones. Por ejemplo, el 22 de abril de 2007, el departamento de Huila compró un aviso de página entera en el periódico nacional más leído de Colombia, *El Tiempo*, con fotografías del gobernador Rodrigo Villalba inaugurando escuelas y recibiendo una certificación internacional por la calidad de su gestión y los servicios brindados. En uno de los epígrafes de la foto puede leerse: “Durante la administración del gobernador Rodrigo Villalba, 7.800 nuevas familias se han beneficiado de energía eléctrica”. El 13 de mayo de 2007, el gobierno del departamento de Cesar publicó un aviso de página entera en *El Tiempo*, con fotos del gobernador Hernando Molina Araujo. En una de ellas, Molina Araujo está repartiendo zapatos a los niños. Cuatro días después, fue arrestado por supuestas conexiones con grupos armados ilegales en Colombia²²¹. En Argentina, la sexta campaña publicitaria más costosa a nivel nacional de 2006 se tituló “Visitas Presidenciales” y costó más de 10 millones de pesos (aproximadamente USD 3,3 millones)²²². Se trata de avisos relativos a obras realizadas en distintas localidades del país, que contienen el nombre del presidente y frases como las siguientes: “Estamos creciendo” y “Primero Argentina”²²³.

El gobierno gastó aproximadamente el doble en estos avisos que promocionaban la imagen del ex presidente Kirchner que en otras campañas que revestían un claro interés público, tales como la de “Trabajo Registrado” del Ministerio de Trabajo –un esfuerzo por combatir el trabajo en negro (5,2 millones de pesos, alrededor de USD 1,6 millones); o la de “Volver a la escuela” del Ministerio de Educación –una campaña dirigida a disminuir las tasas de deserción escolar (4,2 millones de pesos). En el primer semestre de 2007, año de elecciones presidenciales, el gobierno ya había ejecutado el 60% del total de lo gastado en 2006 en la campaña “Visitas Presidenciales”²²⁴.

Asimismo, sólo en los meses de mayo y junio de 2006, el gobierno gastó 6,4 millones de pesos (más de USD 2 millones) en avisos que promocionaban los logros del gobierno nacional en el tercer aniversario de la asunción del ex presidente Kirchner (dicha campaña

fue llamada “Tres Años de Gestión”). En 2006, la cuarta campaña más costosa fue definida por el gobierno como “avisos institucionales” publicados por varios organismos del Poder Ejecutivo por un costo total de 12,5 millones de pesos (aproximadamente USD 4 millones). Tales avisos promueven una institución sin un contenido específico ligado a alguna actividad o producto²²⁵. Durante el primer semestre de 2007, esta campaña ocupó el puesto catorce entre las más costosas, con un valor total de 4,6 millones de pesos²²⁶. El secretario de Medios de Comunicación de la Nación, Enrique Albistur, no respondió al pedido de comentarios que le formulamos acerca de estas campañas.

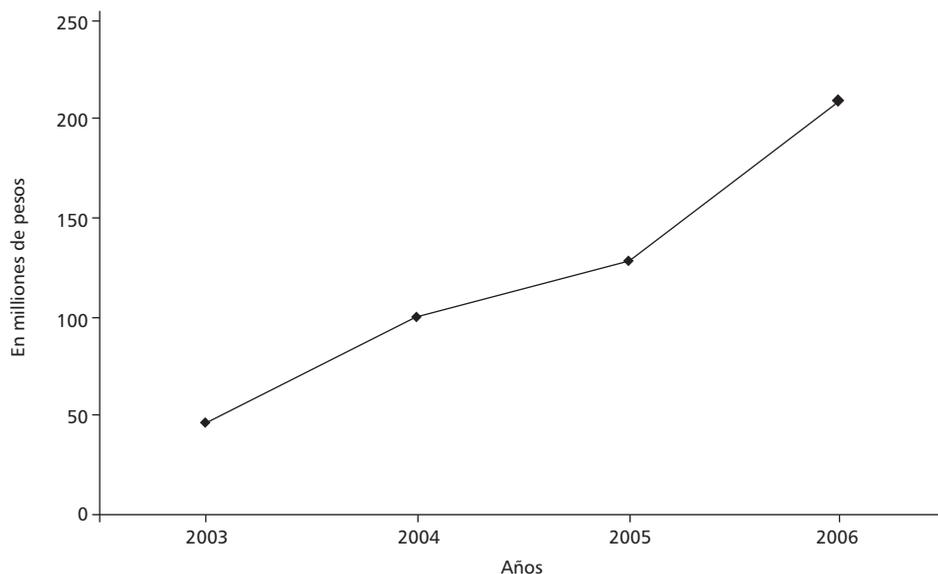
Según la ONG argentina Poder Ciudadano, en el primer cuatrimestre de 2007, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires gastó un 44% más en publicidad en comparación con igual período del año anterior. Este gasto se produjo en los meses previos a las elecciones para jefe de gobierno de junio de 2007, en las que quien entonces ocupaba ese cargo, Jorge Telerman, se presentaba para la reelección. Varias organizaciones denunciaron el uso prolífico que hizo el gobierno de la frase “Gestión Telerman” en numerosas publicidades que parecían diseñadas para promocionar su gestión²²⁷.

Hemos detectado numerosos picos en el gasto publicitario del gobierno en épocas de campaña electoral tanto a nivel nacional como local. El ejemplo más impactante ocurrió en Honduras, donde el presupuesto en publicidad para la Presidencia fue 30 veces más alto en 2005, un año de elecciones presidenciales, que en 2006, el primer año del nuevo gobierno²²⁸. En Colombia, el gasto en publicidad del gobierno nacional se incrementó en más del 100% entre 2005 y 2006. Las elecciones parlamentarias y presidenciales se llevaron a cabo en 2006, y fue la primera vez en la historia que el presidente en funciones se postulaba para la reelección²²⁹.

Según datos brindados por el gobierno chileno, el gasto en publicidad del gobierno nacional aumentó el 31,4% entre 2004 y 2005 –siendo este último un año de elecciones generales en Chile²³⁰. Según Francisco Vidal, ministro secretario General de Gobierno en el momento en que se registró este aumento, este salto fue “absolutamente lógico, porque un gobierno tiene que mostrar, exponer, seducir [y] convencer a la ciudadanía de las cosas que hace²³¹”.

En Argentina, la publicidad oficial a nivel nacional se ha incrementado constantemente desde que el ex presidente Kirchner asumió el poder en 2003. En 2006, el gobierno nacional ejecutó un 353% más de lo que había gastado sólo tres años atrás²³².

Argentina. Gasto en publicidad del gobierno nacional



Fuente: Datos de 2006 proporcionados a la ADC por la Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 7 de febrero de 2007. Datos de 2003 a 2005 proporcionados por la Fundación Poder Ciudadano, en base a información enviada por la Secretaría de Medios.

Según cifras oficiales, esta tendencia se profundizó en el primer semestre de 2007, durante el cual el gobierno ejecutó cerca del 80% del gasto total en publicidad de todo el año 2006²³³. El secretario de Medios de la Nación, Enrique Albistur, argumentó que el fenómeno inflacionario era una de las causas del aumento previsto para 2007, junto al impulso de la campaña “Marca País”²³⁴. Sin embargo, nuestra investigación muestra que la publicidad del sector privado se incrementó a un ritmo notablemente más lento²³⁵. Coincidentemente, 2007 fue un año de elecciones presidenciales en Argentina, y la candidata principal era la entonces senadora y ahora presidenta Cristina Fernández de Kirchner, esposa del ex presidente Kirchner. En este contexto, algunos expertos en medios y ONG temieron que la pauta oficial a nivel nacional pudiera ser utilizada con fines electoralistas²³⁶.

En las provincias argentinas de Río Negro y Córdoba, el gasto en publicidad también se incrementó considerablemente durante 2006 y 2007 –en especial durante la época de elecciones²³⁷.

V. Otras formas de censura indirecta

Si bien es importante, la publicidad oficial no es el único instrumento para ejercer censura indirecta que utilizan los gobiernos de los países estudiados, y de otros en la región. También se utilizan de manera abusiva otras facultades financieras y normativas con el propósito de amordazar a los medios de comunicación. Algunos de estos abusos, tales como la denegación selectiva del acceso a la información pública o a las licencias de radiodifusión, son sutiles o bien se disimulan bajo un supuesto velo de legalidad. Otros, como la “censura telefónica”, pueden ser muy directos y severos. La característica que comparten, sin embargo, es que en gran medida continúan siendo invisibles para el público en general, o incluso para el común de los profesionales de los medios, que son quienes en última instancia pagan el precio de la censura indirecta.

Presiones a periodistas y dueños de medios para modificar los contenidos

Nuestra investigación inicial en Argentina había revelado que altos funcionarios del gobierno sistemáticamente procuraban interferir con los contenidos de los medios, presionando a sus directores o editores, y en ocasiones contactando directamente a los periodistas. En la conti-

nuación de dicha investigación para los países comprendidos por este informe, encontramos que tales presiones están generalizadas en otros países también.

Si bien no es necesariamente inapropiado que los funcionarios se comuniquen con los trabajadores de prensa por temas relativos a la cobertura en los medios, sí son inaceptables los intentos de influir en el contenido de la información, en especial cuando la ola de llamados telefónicos provenientes de funcionarios de alto rango tiene la clara intención de mantener a los medios alineados y “enfriar” futuras coberturas que puedan disgustar al gobierno.

Según puede verse en los ejemplos de los siguientes países, en ocasiones resulta difícil distinguir qué constituye una comunicación normal entre entidades oficiales y la prensa y qué cruza ese límite para transformarse en intentos de presión o intimidación.

Colombia

Darío Fernando Patiño, director de noticias de Caracol TV de Colombia, uno de los canales más importantes del país, relató que los directores de prensa de altos funcionarios colombianos suelen llamar a los periodistas a la jefatura de redacción y a los dueños de los medios para influir en la formulación de los titulares o el contenido de una noticia, o para requerir que determinada información no sea publicada. “Sí, hay reclamos. Y la manera como ese reclamo es más eficiente es llamando al superior de uno. Cuando le quieren hacer sentir al periodista que hubo una molestia y que uno debe asustarse, es cuando llaman al superior. Ese sí es el medio más recurrente [de interferencia]²³⁸”.

Según Álvaro Sierra, jefe de la sección editorial del diario colombiano *El Tiempo*, este tipo de comportamiento “siempre... forma parte de las fuentes; hacen todo lo posible para que la nota salga lo mejor posible. No sólo el gobierno, sino todo el mundo trata de salir lo mejor librado posible. Eso es sistemático”²³⁹. Según una encuesta de 2003 realizada a veinte directores de medios, el ejército nacional es la institución que ejerce mayor presión en los medios para que publiquen información favorable, seguido por la Policía, la Fiscalía General de la Nación y el Departamento Administrativo de Seguridad²⁴⁰.

A mediados de 2006, el entonces secretario Nacional de Prensa, Ricardo Galán, le pidió al director de noticias de Caracol TV, Darío Fernando Patiño, que no emitiera al aire escenas de un video del presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, instruyendo a funcionarios a pagar un rescate por un ciudadano colombiano secuestrado en Afganistán. Esta acción contradecía la política de Uribe de negarse a pagar rescate por los ciudadanos secuestrados por grupos guerrilleros en Colombia. Galán pidió que no sacaran al aire la nota con el argumento de que se trataba de una conversación privada del primer mandatario. “Llamó primero a los periodistas y luego, como veía que la información iba a salir, llamó a la jefatura del canal”, añade Patiño. De todas maneras, la nota se emitió, y quedó claro que Uribe había mantenido esa conversación en un espacio abierto, rodeado de periodistas y fotógrafos²⁴¹. César Velázquez, secretario de Prensa de la Presidencia, no respondió al pedido de comentarios acerca de este

caso que le formulamos por escrito. Cuando se le preguntó por su punto de vista, Ricardo Galán sugirió que nos pusiéramos en contacto con la Oficina de Prensa de la Presidencia²⁴². En conversación *off the record*, el director de un periódico nacional nos contó que en una oportunidad, Uribe lo contactó personalmente para solicitarle que cubriera cierta noticia de un modo determinado. “El presidente [Álvaro] Uribe me llamó y me dijo ‘¿por qué no me colaboran o le colaboran al gobierno?’ para que no hubiera ese pánico que se estaba creando en ese momento”. Este director considera que el pedido de Uribe para evitar el sensacionalismo era válido²⁴³. Sin embargo, una encuesta de 2004 llevada a cabo por la Universidad de La Sabana, en Bogotá, reveló que el 15% de los directores de los medios encuestados habían experimentado intentos por parte del presidente Uribe de manipular sus coberturas periodísticas. El 50% de los encuestados consideró que la interferencia del presidente en asuntos editoriales era inadecuada²⁴⁴.

Uruguay

Los periodistas y directores de medios en Uruguay también están acostumbrados a recibir comentarios y quejas de altos funcionarios de gobierno sobre sus coberturas, y muchos consideran que estas intervenciones forman parte de la relación normal entre los medios y las fuentes oficiales. Aproximadamente 40 editores y reporteros que cubren los poderes Legislativo y Ejecutivo nos relataron que, en general, las presiones del gobierno disminuyeron significativamente bajo la gestión del actual presidente Tabaré Vázquez y de su antecesor inmediato, Jorge Batlle (2000–2005), incluyendo las llamadas telefónicas destinadas a influir en los contenidos de la cobertura periodística, y especialmente aquellas que apuntaban a hacer despedir o intimidar a los periodistas.

Sin embargo, según múltiples fuentes, altos funcionarios han efectuado llamadas telefónicas a directores de medios con el fin de influir indebidamente en el contenido de lo que publican. Marcelo Pereira, del periódico por suscripción *La Diaria* –de orientación de izquierda– fue uno de los que recibió esos llamados de ministros de gobierno. “Ha pasado que llamen ministros (...) Algunos lo hacen con más cuidado, te dicen que de ninguna manera quieren interferir (...) El tema es cuando lo que quieren no es corregir o contraponer una opinión, sino que desean que eso no se publique”²⁴⁵. Ese tipo de llamadas están especialmente dirigidas a medios que tienen una actitud más amigable con el gobierno actual o que le son relativamente menos críticos.

En conversación *off the record*, otro periodista que trabaja para el diario *La República*, que en general es favorable al gobierno, aseguró que luego de cubrir un asunto referente a las relaciones exteriores del gobierno, recibió una llamada proveniente de la Presidencia, en la que le solicitaron que no hablara más con una fuente de Cancillería porque dicha fuente “estaba entorpeciendo la actividad protocolar [oficial]”²⁴⁶. Según Nelson Díaz, coordinador de edición de la revista *Caras y Caretas*, “Puede ser que el periodista vaya a una entrevista con una

autoridad del gobierno y después esa persona llama al director de la revista o a mi diciéndonos que hay preguntas que le gustaría que no salieran”²⁴⁷.

Claudio Paolillo es el editor general del periódico semanal *Búsqueda*, que mantiene una línea editorial independiente. Él nos relató que existen llamados provenientes “de la Presidencia, de ministros, ministerios, empresas públicas, de todos lados” y tienen por objetivo “presionar para tener un tratamiento más favorable”. “No es propio de este gobierno sino de todos los gobiernos y el asunto no es el que presiona sino dejarse presionar, ahí está el problema”, añadió²⁴⁸.

Gustavo Antúnez, vicedirector de la Secretaría de Prensa y Difusión de la Presidencia (SEPREDI), le relató a nuestros investigadores que su secretaría se comunica regularmente con los medios y los periodistas, “para compartir puntos de vista o expresar que hay un punto de vista distinto, pero no para presionar y mucho menos para expresar descontento con un periodista”²⁴⁹.

Costa Rica

Las llamadas telefónicas de funcionarios a periodistas en relación con el contenido de las notas existen también en Costa Rica. Una periodista de un noticiero de televisión que prefirió mantener el anonimato señaló que “es muy común recibir llamados de funcionarios, incluso a la casa de uno y a cualquier hora” y consideró que “sucede en todos los medios y a todos los niveles”. Según la periodista, “a mayor influencia del medio, mayor presión del poder político”²⁵⁰.

El periodista Mario Ugalde Cordero, subdirector del *Diario Extra*, de San José, expresó que los funcionarios no esperan a que las notas salgan publicadas para contactarse. “Cuando sienten que les preguntaron algo ‘feo’, llaman y dicen que ‘esto es una barbaridad’, que ‘me agarraron en caliente’ y ‘que no quiero que se publique nada’”, afirmó Ugalde Cordero²⁵¹.

Honduras

La presión directa por parte de funcionarios de alto rango puede resultar incluso más intensa a nivel local. Wendy Guerra es una periodista de televisión de la ciudad de Santa Rosa de Copán, en Honduras occidental. Según Guerra, el 24 de abril de 2006 fue despedida del Canal 49 en respuesta a la presión ejercida por tres de diez concejales locales que estaban disgustados porque ella había informado sobre su voto en contra de la construcción de un proyecto deportivo para los jóvenes de la zona. Guerra afirmó que los concejales amenazaron con denunciarla por difamación. Relató también que el ex legislador del Partido Liberal y dueño de Canal 49, Amid Cárdenas, le aseguró que la información brindada por ella en el noticiero le había causado problemas con sus amigos en el Partido Liberal y con el presidente de la nación, y que en consecuencia no le otorgarían publicidad oficial. Dos semanas más tarde, Cárdenas volvió a contratarla, aparentemente argumentando que no quería ser acusado de violar la libertad de expresión, y calificó a todo el incidente como un malentendido²⁵². Cárdenas no respondió al pedido de comentarios sobre este caso que le formulamos por escrito.

Negativa de acceso a las instituciones y a la información pública como represalia

Otra forma perjudicial de censura indirecta utilizada por los gobiernos consiste en no brindar acceso a información oficial a ciertos medios en represalia por haber realizado coberturas críticas. Por ejemplo, un editor de uno de los periódicos más importantes de Honduras, bajo condición de anonimato, nos relató lo siguiente:

Para nuestros periodistas, es más difícil acceder a la información que otros medios. En las conferencias de prensa oficiales, nuestros periodistas son los últimos incluidos para hacer preguntas o se les excluye totalmente para poder preguntar; por ejemplo, el año pasado [2006] el ministro de Salud les negaba entrevistas a los reporteros y no había acceso a él porque divulgamos la información sobre actos irregulares en las licitaciones de medicinas²⁵³.

El ministerio de Salud no respondió al pedido de comentarios sobre estos alegatos que le formulamos por escrito.

De igual manera, un periodista de Radio América, una de las principales radios de Honduras, alegó que la emisora fue incluida en una “lista negra” en represalia a su decisión de no reconocer la victoria del presidente electo en los comicios de noviembre de 2005, Manuel Zelaya Rosales, sino hasta después de varias horas de pasado el escrutinio, luego de que la mayoría de los otros medios ya había anunciado su victoria. “El gobierno nombró como su secretario privado a un hombre que era de la radio de la competencia, HRN. Al inicio íbamos a buscar noticias y nos las negaban, era difícil la gestión informativa (...) Aunque bastante de esto fue superado, persisten los privilegios para otros medios”²⁵⁴.

Además, nuestra investigación reveló que el gobierno de Honduras hace un uso discrecional y discriminatorio del acceso a viajes al exterior para acompañar al presidente, como una “zanahoria” que puede inducir a una nota favorable o como un “garrote” en represalia por una cobertura crítica. En conversación *off the record*, un periodista radial nos reveló: “Sí, conozco casos de periodistas que cambian su línea editorial por la paga que reciben: un compañero que fue impuesto en un programa noticioso hizo una oposición férrea al gobierno, pero cambió luego de un viaje presidencial a Europa; ‘uno debe replantear sus posiciones’, me dijo”²⁵⁵. Otro periodista radial explicó que las invitaciones a viajar con el presidente están destinadas al coordinador de noticias y que él selecciona a periodistas pro-gobierno para dichos viajes, no necesariamente al reportero responsable de realizar la cobertura de las actividades del presidente. “[Los viajes] los paga totalmente el gobierno, incluidas las transmisiones que hacen desde los países a los que viajan; y para que se puedan comunicar, se les entrega celulares”, explicó²⁵⁶.

El director de una radio, que también solicitó anonimato, nos manifestó:

Por supuesto que estos viajes condicionan a los medios a dar la información que el presidente quiere que se transmita. No permiten dar lugar a una agenda o una información que critique lo que está sucediendo... El día que alguien vaya con esa postura a un viaje presidencial, será enviado inmediatamente de vuelta a Honduras²⁵⁷.

Más aún, un ex funcionario de la Presidencia nos relató que aquellos que son críticos del presidente no son considerados para otro viaje²⁵⁸. Aunque los funcionarios públicos no tienen obligación de conceder entrevistas ni de invitar a los periodistas a sus viajes al extranjero, cuando lo hacen, no deben utilizar la información y los fondos del gobierno en forma discriminatoria o como represalia.

El secretario privado del presidente, Raúl Valladares, negó que los viajes con el primer mandatario sean utilizados como premio o castigo para los periodistas. Sí afirmó que el propio presidente propone qué periodistas de medios gráficos, de radio y TV deben viajar con él. En otras oportunidades, estos periodistas son elegidos por los propios medios, sobre la base de un sistema de “rotación interna”. Valladares reiteró que ellos expiden “amables invitaciones que los comunicadores aceptan o rechazan”, y que algunos medios cubren los gastos de enviar a sus propios periodistas a los viajes presidenciales²⁵⁹. Ni el vocero presidencial, Guillermo Paz Manueles, ni Oscar Triminio, de la oficina de prensa de la Presidencia, respondieron al pedido de comentarios acerca de este tema que les formulamos por escrito.

Asignación inequitativa de licencias de radio y TV

En muchos países, la libertad de expresión se ve ampliamente comprometida cuando los procesos de otorgamiento de licencias de radio y TV son utilizados indebidamente para beneficiar a aliados políticos o silenciar voces independientes. En algunos casos, los funcionarios públicos obtienen ventaja de la amplia discrecionalidad que permiten estos procesos. En otros casos, el marco jurídico existente crea barreras estructurales para la asignación equitativa de licencias, tales como el requisito de una inversión financiera elevada. Tengan o no la intención de favorecer a las grandes empresas, dichas barreras terminan beneficiando a los grandes medios de comunicación y suprimiendo una amplia gama de voces y actores, a la vez que funcionan como un límite al pluralismo de los medios, al libre flujo de ideas e información y al debate democrático. Con frecuencia, los operadores sin fines de lucro, tales como las emisoras comunitarias, son objeto de denegaciones injustas y sistemáticas de acceso a las frecuencias.

En la mayoría de los países analizados, los marcos regulatorios para la asignación de licencias de radio y TV resultan insuficientes e inadecuados, y se encuentran por debajo de los estándares establecidos por los instrumentos de derechos humanos del Sistema Interamericano. Según el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de

controles oficiales o particulares (...) de frecuencias radioeléctricas (...) o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.

La Declaración Interamericana de Principios sobre la Libertad de Expresión va más allá y establece que “el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión (...) con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley”²⁶⁰.

En Uruguay, por ejemplo, hasta hace muy poco (ver más adelante), la ley carecía de garantías para impedir que el Poder Ejecutivo concediera licencias de radio y TV de manera arbitraria y discriminatoria. Cuestiones similares pueden encontrarse en Perú, Colombia y Argentina. A pesar de algunas disposiciones que favorecen a radios sin fines de lucro, hasta la fecha muy pocas de ellas han accedido a licencias en Perú y Argentina.

Estos problemas tienden a ocurrir en mercados de medios muy concentrados. Por ejemplo, la ley de radiodifusión de Uruguay, de 1978, contiene disposiciones destinadas a evitar la concentración de la propiedad de los medios. Sin embargo, se observan varios problemas con la ley en sí, tales como su incapacidad para enfrentar los niveles de concentración preexistentes²⁶¹. De hecho, la tradicional asignación caprichosa de licencias de televisión y la concentración de la propiedad de empresas y frecuencias televisivas en manos de unos pocos operadores constituyen una gran preocupación para los activistas por la libertad de expresión en Uruguay, Perú, Argentina y Colombia²⁶².

Uruguay: enfrentando una tradición de favoritismos políticos

La base del marco jurídico en materia de radio y TV que está vigente en Uruguay fue creada durante la última dictadura (1973–1985) y ratificada, con algunos cambios, por el primer gobierno civil que siguió²⁶³. El Decreto 734, emitido en 1978, le concede al Poder Ejecutivo la facultad de otorgar licencias de radio y televisión²⁶⁴. Los procesos de asignación se inician exclusivamente por el gobierno cuando percibe que existen vacantes a otorgar. Los aspirantes a las licencias deben demostrar su “capacidad económica de acuerdo con la categoría de la estación que se proyecta instalar” y deben pagar un depósito en garantía, lo que hace aún más difícil que las emisoras pequeñas califiquen para las licencias²⁶⁵.

Los postulantes también deben demostrar que poseen “solvencia moral”, lo cual será evaluado por el Poder Ejecutivo²⁶⁶. Dichos requisitos se esbozan en términos tan vagos que el gobierno cuenta con una discrecionalidad casi total para denegar una licencia alegando falta de solidez financiera o moral. Del mismo modo, el gobierno puede aplicar sanciones que van desde advertencias hasta la revocación de la licencia para las emisoras de radio y televisión que puedan “perturbar la tranquilidad pública, menoscabar la moral y las buenas costumbres, comprometer la seguridad o el interés públicos, o afectar la imagen y el prestigio de la República”²⁶⁷.

Cuando se anuncia un proceso de otorgamiento de licencias, los aspirantes cuentan con 60 días para presentar sus propuestas, período luego del cual el gobierno emite su resolución respecto del proceso²⁶⁸. Los procedimientos utilizados para evaluar y seleccionar las propuestas no son públicos ni transparentes, ni existe ningún mecanismo en la ley o en la práctica que garantice la igualdad de oportunidades en la difusión de programas de diversas perspectivas en cuanto a lo político, filosófico, cultural o de otro tipo.

Aunque se les exige a los postulantes que presenten planes detallados con respecto a su enfoque y su programación, en la práctica, no se toma ninguna medida para determinar si las radios se atienen a dichos planes. Las licencias se conceden por un período indefinido y, en la práctica, suelen mantenerse incluso cuando los dueños de la emisora han vendido o alquilado sus frecuencias a otras personas, modificando los nombres de las emisoras y los contenidos de los programas²⁶⁹.

Si bien no existe ninguna prohibición legal para que grupos sin fines de lucro posean una licencia, en la práctica, treinta años después de aprobada la Ley de Radiodifusión, casi ninguna emisora de radio o TV comunitaria obtuvo una licencia y se encuentra operando²⁷⁰. En 1995 y 1999, el gobierno cerró varias radios comunitarias e incautó sus equipos de transmisión en operativos muy publicitados que involucraron una importante presencia policial.

Ha existido, sin embargo, cierto progreso durante la gestión del presidente Tabaré Vázquez. En marzo de 2007, el gobierno le concedió una licencia a Colonia Berro (un hogar de niños manejado por el Instituto de Niños y Adolescentes del Uruguay) y otra a Colonia Etchepare, un hogar psiquiátrico. No obstante, sólo el último se encuentra funcionando en la actualidad. En julio de 2006, la primera licencia sin fines de lucro fue concedida a una radio universitaria, UNIRadio, emisora de 10 vatios de la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de la República. En junio de 2007, también se le otorgó una licencia a una escuela pública de la ciudad de San Carlos en el departamento de Maldonado. Expertos en libertad de expresión observaron asimismo que la revocación de la licencia a cuatro radios dirigidas por integrantes de un grupo económico que habían sido condenados por fraude impositivo (dos en Montevideo y dos en Punta del Este) fue transparente y correcta desde el punto de vista administrativo²⁷¹.

Al analizar la información oficial, puede apreciarse una tradición de favoritismos políticos en la asignación de licencias entre 1984 y 2000 –que incluye a varios presidentes otorgando numerosas licencias en los últimos días de su gestión²⁷². Mientras era candidato a presidente, Batlle afirmó que no estaba de acuerdo con los criterios utilizados por los mandatarios anteriores para asignar licencias, y durante su gobierno (2000–2005) no concedió ninguna frecuencia de radio ni televisión²⁷³.

Varias de las personas que entrevistamos sostuvieron que las licencias han sido históricamente otorgadas de forma sistemática a amigos y aliados políticos del gobierno de turno. Hugo Luján, periodista del departamento de Rocha, afirmó:

El Estado, argumentando que cumple con la ley, ha actuado en sucesivos gobiernos con la clara intención de favorecer a ciertas personas a través de la explotación de frecuencias. En Rocha, por ejemplo, eso ha sucedido con claros vínculos partidarios o sectoriales entre empresarios y los diversos gobiernos. En los últimos quince años este departamento pasó de tener seis estaciones de radio a casi treinta y aun así esto no garantizó un aumento proporcional en la posibilidad de que muchas organizaciones sociales, políticas y culturales accedan a los medios²⁷⁴.

La plataforma de campaña del actual presidente Tabaré Vázquez incluyó referencias explícitas a la democratización del sector de los medios de comunicación²⁷⁵. Una de las primeras medidas en esta dirección fue la decisión, en mayo de 2005, de trasladar la responsabilidad en temas de telecomunicaciones y difusión del Ministerio de Defensa Nacional al de Industria, Energía y Minería²⁷⁶.

El 11 de diciembre de 2007, el Congreso uruguayo aprobó un proyecto de ley sobre medios comunitarios, apoyado por el gobierno de Tabaré Vázquez y diversas organizaciones de la sociedad civil, que por primera vez reconoce a las emisoras comunitarias y exige al Estado que promueva su viabilidad²⁷⁷. Esta ley –promulgada el 22 de diciembre de 2007– reconoce a los medios comunitarios como un tercer sector, complementarios de las emisoras comerciales y a las estatales. Reserva un tercio de las frecuencias disponibles en AM, FM y televisión para medios comunitarios, con el objetivo de garantizar una mayor diversidad en la propiedad de los medios de comunicación. A diferencia de otras legislaciones de la región, especifica que los medios comunitarios no estarán definidos por un alcance geográfico delimitado, sino más bien por sus objetivos sociales y públicos. Además, aclara específicamente que estos medios tienen derecho a buscar y obtener recursos económicos para asegurar su sustentabilidad, incluyendo donaciones, patrocinios y publicidad.

La legislación también incluye disposiciones para asegurar procedimientos transparentes y no discrecionales en la asignación de licencias, garantizando igualdad de oportunidades en el acceso a través de procesos de licitación públicos y abiertos, y audiencias públicas para el otorgamiento y la revocación de licencias. Con el fin de controlar que el Estado cumpla con esta legislación, la norma propone un organismo consultivo, cuyos miembros incluirán representantes de los ministerios públicos, de los medios comunitarios, de universidades públicas y privadas, y de organizaciones de la sociedad civil que trabajan por la libertad de expresión. Se trata de la legislación más importante en materia de medios comunitarios de la región²⁷⁸.

A pesar de estos avances, algunos activistas indicaron que el gobierno actual carece de políticas claras y articuladas en materia de medios, comunicaciones y uso democrático del espectro radial y televisivo. Tampoco sobre los problemas relacionados con la concentración de medios²⁷⁹. Según señaló el investigador y ex coordinador de medios de la coalición política de Tabaré Vázquez (Encuentro Progresista-Frente Amplio), Gabriel Kaplún, durante la gestión

de dicho mandatario, “salvo contadas excepciones, no hubo nuevas adjudicaciones. Parecía prudente un tiempo de espera hasta que hubiera criterios claros. Lo que preocupa un poco es que esos criterios no están a la vista. Sé que se está trabajando, me consta, pero han pasado dos años sin que esos criterios se elaboraran”²⁸⁰. El presidente actual de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones, León Lev, anunció que el gobierno abrirá pronto el primer proceso para asignar licencias de radio con el fin de mejorar los procedimientos y criterios utilizados por las administraciones anteriores²⁸¹. Aunque el proceso para conceder licencias en varias localidades se encuentra actualmente en curso, los procedimientos de selección y evaluación discrecionales todavía no han sido modificados.

Perú: pocas licencias para radios comunitarias

Como resultado de una combinación de distintos factores, que incluyen el requisito de una elevada inversión financiera y la discrecionalidad del gobierno en el otorgamiento de licencias, sólo un puñado de radios comunitarias del país ha podido obtener licencias en Perú. La Ley de Radio y Televisión de 2004 estipula que el viceministro de Comunicaciones del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) es responsable de adjudicar y revocar las licencias de radiodifusión²⁸². Según Carlos Rivadeneyra, el representante peruano de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), entre 1980 y 2000 el gobierno peruano adjudicó la mayor parte de las licencias a emisoras de radio y TV vinculadas al partido político del gobierno. La administración del autoritario presidente Alberto Fujimori (1990–2000) cerró emisoras que habían estado funcionando por varios años a la espera de una licencia, para asignar las frecuencias a medios ligados a su gobierno²⁸³. Según el MTC, no se han adjudicado nuevas licencias en Lima desde noviembre de 2004 porque no existen frecuencias disponibles²⁸⁴.

En general, los grandes grupos de medios poseen la gran mayoría de las licencias disponibles, dejando muy poco espacio para medios más independientes. El problema existe en parte porque el gobierno impone los mismos requisitos técnicos y financieros a una gran corporación con múltiples transmisoras que a una pequeña emisora de radio local, haciendo innecesariamente difícil que los medios más pequeños e independientes tengan acceso a las licencias²⁸⁵. Aunque la nueva Ley de Radio y Televisión estipula específicamente que los medios comunitarios son elegibles para las licencias, hasta la fecha esta disposición fue ampliamente incumplida²⁸⁶. De las 269 licencias solicitadas en todo Perú entre junio de 2005 y junio de 2007, solamente seis corresponden a medios comunitarios. Cinco están en proceso y una fue denegada²⁸⁷.

Jorge Acevedo es el director ejecutivo de la Coordinadora Nacional de Radio (CNR), una red de radios comunitarias y centros de comunicación con sede en Lima. Considera que la ausencia de licencias para las radios comunitarias “es una especie de combinación entre falta de voluntad política y desconocimiento para poder evaluar una postulación de una emisora comunitaria o no comercial. Es decir, la apuesta en ese sentido es darle prioridad a los operadores comerciales”. Y agrega:

En la práctica, las frecuencias se han convertido en propiedad privada. La ley dice que los plazos de adjudicación son de diez años y que pueden ser renovados si los operadores han cumplido con las normas y sus propuestas siguen siendo mejores que las de los otros medios. Pero en la práctica tenemos operadores que están cuarenta años en radio y televisión y la renovación es automática. Es una cuestión de negociación, de *lobby*. Es muy difícil que un medio comunitario logre sostener un *lobby* con el Estado... ganan los que mejor hacen este trabajo²⁸⁸.

En mayo de 2007, el CNR envió una carta al MTC para saber si podían obtener una licencia para una radio comunitaria en Lima, a lo cual el viceministro respondió que, según el plan de asignación de licencias del 8 de noviembre de 2004, los 28 permisos disponibles en Lima ya habían sido asignados. Acevedo señaló que para el 8 de noviembre de 2004 la nueva Ley de Radio y Televisión ya había sido aprobada, estableciendo la elegibilidad de los medios comunitarios para recibir licencias. En la actualidad, el CNR ha iniciado acciones legales contra el MTC. Como señaló Acevedo, “esto lo podemos hacer porque somos una ONG medianamente importante y con cierto poder”²⁸⁹.

El 24 de mayo de 2006, invocando la Ley de Radio y Televisión de 2004, una organización católica de Yurimaguas, en el distrito de Barranquilla de la provincia de Lamas, le solicitó al MTC que concediera una licencia para La Voz de Cainarachi, una radio FM de 1 kilovatio. El MTC respondió que la solicitud podría ser tenida en cuenta una vez que se hubiera llevado a cabo un estudio técnico sobre las frecuencias del área, pero no especificó cuándo podría realizarse dicho estudio²⁹⁰. El MTC nos confirmó que tiene 26 solicitudes que no pueden ser procesadas por falta de un estudio técnico, pero que no hay ninguna fecha prevista para ninguno de los estudios a realizarse²⁹¹. Periodistas de La Voz de Cainarachi sospechan que el MTC se niega a otorgarles la licencia por razones políticas, porque ellos representan la voz de los campesinos de la región que a mediados de 2006 protestaron contra la expropiación de tierras de cultivo llevada a cabo por un empresario y banquero²⁹². Como resultado de nuestra solicitud formal de información sobre este caso, hemos tomado conocimiento de que el estudio técnico se completó. La Voz de Cainarachi se encuentra actualmente completando los trámites de su solicitud.

Argentina: necesidad de una nueva ley de radiodifusión

Grupos de la sociedad civil y activistas por la libertad de expresión han realizado repetidos reclamos por una nueva ley de radiodifusión en el país que reforme el actual marco regulatorio, vigente desde la última dictadura militar²⁹³. La presidenta Cristina Fernández de Kirchner y varios miembros de su gabinete han expresado su voluntad de promover la sanción de una nueva ley, aunque al cierre de este informe ninguna propuesta concreta se había hecho pública²⁹⁴.

La ley vigente, que fue modificada parcialmente por varios gobiernos democráticos, contiene varias disposiciones cuestionables²⁹⁵. Por ejemplo, establece que los directores del Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) deben incluir representantes de las tres fuerzas armadas, a pesar del retorno a la democracia en 1983²⁹⁶. La ley no contiene criterios claros para la asignación de licencias de radio y TV y, hasta hace poco tiempo, prohibía que las organizaciones sin fines de lucro fueran adjudicatarios de licencias.

De hecho, la modificación reciente más relevante de esta ley fue la reforma del artículo 45 en agosto de 2005, que por primera vez habilitó a las organizaciones sin fines de lucro a ser titulares de licencias de radiodifusión. Antes de que esta reforma fuera aprobada, varios tribunales, incluida la Corte Suprema, habían dictaminado que esta restricción contra las organizaciones sin fines de lucro era inconstitucional. Paradójicamente, la reforma se llevó a cabo en el mismo año en que el entonces presidente Néstor Kirchner emitió un decreto que prorrogó todas las licencias actuales de transmisión por diez años adicionales luego de su fecha de finalización en ese momento²⁹⁷. Esta medida, con enormes implicancias políticas y financieras para los medios de comunicación, sorprendió a la sociedad y se tomó sin ningún tipo de debate público.

Durante la segunda mitad de la década del ochenta se produjo un importante auge de radios operando sin licencia, luego de que el entonces presidente Raúl Alfonsín pusiera fin a la asignación de licencias iniciada bajo la dictadura, supuestamente hasta que se aprobara una nueva ley de radiodifusión²⁹⁸ –lo cual no ha sucedido hasta la fecha²⁹⁹. Luego de la reforma del artículo 45, el gobierno emitió un decreto presidencial que inició un proceso a través del cual el COMFER “reconoció” a 126 radios sin fines de lucro que estaban operando sin licencia³⁰⁰ –un estatus que les otorga preferencia en la asignación de licencias que se inició oficialmente en agosto de 2006³⁰¹. “Es una figura que no está en la ley, no es una licencia: es un ‘reconocimiento’ hasta que se normalice la situación del espectro radioeléctrico”, explica Néstor Busso, presidente del Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO)³⁰².

El estatus de preferencia otorgado a estas radios es similar al de una serie de radios a las que se les habían concedido los denominados “permisos precarios provisorios” luego de que la ley de reforma del Estado de 1989 le diera al gobierno de entonces la facultad de otorgar un estado de “semi-legalidad” a estas radio hasta que se aprobara una nueva ley de radiodifusión³⁰³. Otras emisoras se encuentran en funcionamiento gracias a medidas cautelares o recursos de amparo que impidieron que fueran clausuradas, dada la suspensión de la concesión de licencias de 1984.

Durante el proceso de otorgamiento de licencias de 2006, el COMFER concedió licencias a varias radios sin fines de lucro, incluyendo a una emisora comunitaria de la provincia de Río Negro, una asociación de jóvenes de Jujuy, una cooperativa de servicios públicos de la provincia de Córdoba, una escuela adventista de Entre Ríos, una organización sin fines de lucro de Santa Fe, y una cooperativa de trabajo de la provincia de Buenos Aires. Hasta el momento, 3 mil radios aplicaron para obtener licencias para operar³⁰⁴.

Sin embargo, este proceso de concesión de licencias se lleva a cabo únicamente en zonas “no conflictivas” –es decir, zonas en las que todavía hay frecuencias sin asignar o un número menor de posibles proveedores que de frecuencias disponibles. Las principales ciudades del país –incluyendo los diecisiete centros urbanos más importantes– se encuentran excluidas de este proceso³⁰⁵. Según el asesor del COMFER Gonzalo Carbajal, “para resolver la situación en esos lugares es necesario una ley que establezca un orden de prelación que permita determinar a qué radios se les otorga licencia y a cuáles no (...) Resolver las zonas de conflicto implica dejar a algunos afuera y para eso se necesita la fuerza de una ley”. La optimización del espectro radioeléctrico “no es técnica, es política”, añadió³⁰⁶.

La ley que modificó el artículo 45 de la Ley de Radiodifusión contiene una disposición controvertida que prohíbe otorgar licencias a las empresas que prestan servicios públicos, incluidas aquellas organizadas como cooperativas –salvo en circunstancias extremadamente limitadas³⁰⁷. Un grupo de cooperativas interesadas en prestar servicios de televisión por cable demandó al gobierno por la forma en que se sancionó esta disposición, debido a que el Senado aprobó una versión y la convirtió en ley sin enviarla antes nuevamente a la Cámara de Diputados, como dispone la Constitución Nacional. El fallo de primera instancia emitido por un juez de la provincia de Jujuy a favor de las cooperativas fue apelado por el gobierno³⁰⁸. La principal oposición a la participación de las cooperativas en el mercado de TV por cable proviene de las empresas de cable, que argumentan que las cooperativas tienen excesivas ventajas competitivas derivadas de su monopolio territorial en determinados servicios y otros beneficios que reciben³⁰⁹.

Otra medida controvertida en materia de radiodifusión fue la suspensión llevada a cabo en 2000 de todas las futuras postulaciones para prestar servicios de televisión por cable bajo el argumento de una “emergencia administrativa”³¹⁰. La suspensión inicial por 120 días fue renovada una y otra vez, convirtiendo en permanente la solución a una supuesta crisis administrativa transitoria³¹¹. Un fallo judicial en la provincia de Córdoba se expidió a favor de una cooperativa telefónica que había iniciado una demanda por el derecho a competir en la prestación de servicios de TV por cable, y en agosto de 2006 la Corte Suprema rechazó una solicitud del COMFER para apelar el fallo³¹². El tribunal sostuvo que la suspensión era injustificada y “tornaba ilusorios” los derechos de los medios aspirantes garantizados por la Constitución Argentina³¹³. En la práctica, la suspensión ha resultado en una restricción a la competencia en el sector de la televisión por cable.

Aunque la suspensión ya no está en vigencia, en junio de 2006 el COMFER dictó una resolución que convoca a un proceso participativo para generar una normativa que regule el acceso a las licencias para servicios de transmisión por radio y TV complementarios, entre ellos, la televisión por cable³¹⁴. En opinión del abogado Miguel Rodríguez Villafañe, esta resolución tenía por objeto retrasar el proceso de otorgamiento de licencias de cable³¹⁵. En conversación *off the record*, una fuente calificada del gobierno nos relató que el proceso más apropiado sería una apertura gradual de los términos de referencia del cable, pero “hasta ahora no hubo voluntad política para hacerlo”³¹⁶.

El 7 de diciembre de 2007, tres días antes de la finalización del mandato presidencial de Néstor Kirchner, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) aprobó la fusión de los operadores de cable Cablevisión y Multicanal, aumentando la tendencia a la concentración de la propiedad que experimentó en los últimos años el sector de los medios en Argentina³¹⁷.

Colombia: lentitud del gobierno para promover el pluralismo en los medios

Según la Constitución Colombiana de 1991, “es deber constitucional del Estado garantizar el pluralismo informativo y la competencia a través de la gestión y control del espectro electromagnético”³¹⁸. El gobierno colombiano aprobó la normativa que regula la radiodifusión (incluida la concesión de licencias) hace más de diez años³¹⁹. Sin embargo, el Ministerio de Comunicaciones aún no abrió un proceso de otorgamiento de licencias a radios de varias capitales de departamento, incluyendo la ciudad capital de Bogotá.

En general, el marco jurídico en materia de radiodifusión en Colombia es relativamente favorable a las radios comunitarias. Un decreto de 2003 establece la definición de radio comunitaria y regula su funcionamiento específico, a la vez que designa al Ministerio de Comunicaciones como la entidad responsable de adjudicar las licencias a las radios comunitarias³²⁰. Asimismo, establece los criterios destinados a ofrecer igualdad de oportunidades en el acceso al espectro radioeléctrico, declarando que:

En este sentido, el Ministerio de Comunicaciones propenderá porque los municipios carentes del servicio, las comunidades residentes en áreas urbanas y rurales marginales o de frontera, las etnias culturales y en general los sectores más débiles o minoritarios de la sociedad accedan al Servicio Comunitario de Radiodifusión Sonora, a fin de propiciar su desarrollo, la expresión de su cultura y su integración a la vida nacional³²¹.

Las primeras radios comunitarias legales en Colombia aparecieron en 1996³²². En noviembre de 1995 y agosto de 1997, el Ministerio de Comunicaciones abrió el primer proceso de otorgamiento de licencias a radios comunitarias y concedió 564 licencias en distintos municipios de todo el país, con excepción de las capitales de provincia. En junio de 2006, dicho ministerio otorgó licencias en otros 440 municipios, pero una vez más excluyó a las capitales.

Entre 1995 y 2004, estaciones de radio individuales y asociaciones de radios comunitarias de Bogotá presentaron al menos nueve peticiones formales al Ministerio de Comunicaciones con motivo de la falta de una convocatoria para el otorgamiento de licencias en Bogotá, en algunos casos solicitando que el ministerio avance en ese sentido. Una radio comunitaria requirió formalmente una licencia. Además, en septiembre de 2003, un grupo de organizaciones de la sociedad civil presentó un documento de trabajo con propuestas concretas para

la radiodifusión comunitaria en Bogotá, desarrollado con la participación de representantes del propio ministerio. Dicha institución respondió que se les había otorgado prioridad a los municipios y que las licencias para las ciudades capitales serían adjudicadas posteriormente, una vez que se hubieran establecido los parámetros técnicos. El ministerio tampoco reveló los resultados de su análisis técnico ni fijó una fecha para el proceso de asignación³²³.

Habiendo decidido que todas las acciones legales estaban agotadas, luego de que dos tribunales administrativos fallaran desfavorablemente, en septiembre de 2005 representantes de radios comunitarias le solicitaron a la Corte Constitucional que ordenara al Ministerio de Comunicaciones abrir la convocatoria para el otorgamiento de licencias. En junio de 2006, sin abordar el tema de las asignaciones *per se*, la Corte Constitucional dictaminó que el Ministerio de Comunicaciones había violado el derecho de los peticionarios a la información mediante la retención de información sobre las razones por las cuales no había dado lugar a la convocatoria para el otorgamiento de licencias en Bogotá. La sentencia ordenó al ministerio que proporcionara una respuesta sustantiva a los pedidos de información, así como los resultados de los estudios técnicos que supuestamente se habían llevado a cabo en 2000. El fallo también determinó que los grupos comunitarios tienen el derecho fundamental de poner en marcha un medio de comunicación³²⁴.

En agosto de 2006, alegando que respondía al fallo de la Corte Constitucional, el ministerio simplemente reiteró que no planeaba abrir el proceso en las ciudades capitales, lo que provocó nuevas acciones legales por parte de los demandantes en octubre de 2006. En enero de 2007, el ministerio informó a los peticionarios que abriría la convocatoria para el otorgamiento de licencias en las capitales de departamentos en mayo de 2007 “luego del estudio y superación de las razones que impedían hasta el momento las apertura de una convocatoria pública para el otorgamiento de la concesión para la prestación del servicio comunitario de radiodifusión sonora en las capitales del país”³²⁵. Sin embargo, en junio de 2007, el ministerio anunció una convocatoria en cinco capitales, posponiendo una vez más dicho proceso en otras grandes capitales por tiempo indeterminado³²⁶.

Cuando le requerimos comentarios sobre esta situación, una asesora del viceministro de Comunicaciones nos informó que las licencias serían otorgadas en tres etapas consecutivas: la primera en cinco capitales de departamento con poblaciones inferiores a 200 mil habitantes (que cerró el 26 de octubre de 2007), la segunda para 15 capitales con poblaciones de entre 200 mil y 1 millón abierta hasta el 26 de marzo de 2008, y la tercera para cuatro capitales con poblaciones superiores a 1 millón, incluida Bogotá. Cuando se le consultó acerca de los estudios técnicos realizados para abrir la convocatoria, nos relató que uno de ellos había sido encargado por la Universidad Nacional y describió parte de este, pero no brindó detalles sobre los resultados que podrían haber determinado la demora para las ciudades capitales³²⁷.

Una investigación posterior reveló que los primeros pasos de la convocatoria para el otorgamiento de licencias en Bogotá y otras tres ciudades capitales se dieron oficialmente el

30 de noviembre de 2007. A partir de febrero de 2008, una versión provisoria de los términos de referencia estaba disponible para ser comentada por organizaciones de la sociedad civil. La Red Colombiana de Radios Comunitarias expresó sus objeciones a dos nuevas disposiciones agregadas a los criterios de selección, que no estaban incluidas en las convocatorias anteriores para los municipios. La primera nueva disposición exige que los postulantes presenten una declaración jurada en la que aseguran no haber participado de transmisiones radiales clandestinas, aunque el objetivo de esta convocatoria es ostensiblemente el de legalizar la situación de muchas radios comunitarias. La segunda disposición exige a los postulantes que certifiquen su experiencia en proyectos comunitarios –lo que se considera un requisito excesivo y difícil de demostrar³²⁸. La convocatoria finalmente se abrió el 31 de marzo de 2008.

Otras formas de censura financiera

Nuestra investigación reveló otros ejemplos de injerencia indirecta de los gobiernos sobre la libertad de los medios, incluyendo la suspensión del servicio telefónico a una radio en Honduras y el cierre de una imprenta en Argentina, ambos en represalia por informar críticamente. Estos incidentes ponen de manifiesto que la censura indirecta se expresa en formas variadas y creativas, todas ellas encaminadas a restringir o impedir la libre expresión y difusión de información.

Honduras: una radio es privada del servicio telefónico por informar críticamente

El 21 de mayo de 2007, la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL) suspendió el servicio telefónico durante la emisión de Noticias Radio Globo, un programa periódico de alcance nacional que sale al aire de cinco a ocho de la mañana. El día anterior, un corresponsal de Noticias Radio Globo en la ciudad de La Ceiba había informado que Marcelo Chimirri, el entonces subgerente de HONDUTEL, había volado a esa ciudad en un helicóptero de la Fuerza Aérea Hondureña para ver un partido de fútbol. La directora de Noticias Radio Globo, Sandra Maribel Sánchez, nos informó que, en una entrevista con uno de los reporteros del programa, Chimirri amenazó con demandarlos por sacar al aire esa información. En un programa conducido por Eduardo Maldonado que se emitía más tarde por esa misma radio, este negó la acusación contra el funcionario y se refirió al corresponsal de La Ceiba como “un chismoso”. Sánchez nos relató:

A la mañana siguiente amanecieron inhabilitadas las seis líneas telefónicas de la radio, incluso la que tiene acceso a los teléfonos celulares de los reporteros. Los técnicos de la emisora revisaron el tendido telefónico y no encontraron ninguna avería. De inmediato, yo denuncié públicamente el abuso de que estábamos siendo objeto. (...) Toda la mañana los teléfonos permanecieron mudos, y a la hora del programa de Eduardo

Maldonado (a la una y media de la tarde) la línea fue habilitada nuevamente, como por arte de magia³²⁹.

HONDUTEL no respondió al pedido de comentarios que le formulamos sobre este caso.

Argentina: un gobierno local clausura una imprenta luego de que un diario informara sobre casos de corrupción

El Observador es un periódico gratuito publicado y distribuido seis días a la semana en el “cinturón industrial” de las afueras de la ciudad de Rosario, en la provincia de Santa Fe. Se trata del único periódico que se distribuye en la ciudad de San Lorenzo, ubicada a 30 kilómetros de Rosario. De acuerdo con su dueño, Andrés Sharretta, el 26 de julio de 2007, el gobierno municipal de San Lorenzo cerró la imprenta –también propiedad de Sharretta– que imprime *El Observador* en represalia por su línea editorial. El periódico es “crítico hacia el gobierno local”, afirmó Sharretta, y según el Comité para la Protección de Periodistas con sede en Nueva York, ha informado enérgicamente sobre presuntos casos de corrupción en la municipalidad³³⁰.

Según el abogado de Sharretta, Alfredo Olivera, funcionarios municipales acompañados por efectivos de la policía clausuraron la imprenta, aun cuando no contaban con una orden por escrito para hacerlo y sin brindar una explicación para dicho accionar³³¹. Según documentos municipales que se dieron a conocer luego del incidente, un funcionario explicó que el trabajador encargado de la imprenta en ese momento no exhibió la habilitación municipal para operar, por lo que “cerró transitoriamente el establecimiento”³³². El 28 de julio de 2007, el gobierno municipal publicó una solicitada en un periódico local firmada por la intendenta de San Lorenzo, Mónica de la Quintana, en la que justificó la clausura debido a la infracción en la licencia y sostuvo que *El Observador* estaba intentando hacer aparecer este hecho como motivado por intereses políticos³³³.

En verdad, la clausura de la imprenta fue precedida por algunas acciones políticas por parte del Consejo Municipal. El 18 de julio de 2007, tres miembros del Consejo enviaron una carta al presidente de dicho organismo y luego candidato a intendente, Leonardo Raimundo, solicitando su renuncia. La carta acusaba a Raimundo, a otros miembros del Consejo y a *El Observador* de participar en un complot para “desestabilizar” al gobierno local. En la carta se tildaba a *El Observador* de “pseudo-medio de comunicación” y a sus miembros de “pseudo-periodistas”, y se acusaba al periódico de difamar a funcionarios municipales y a miembros del Consejo Municipal, y de promover un “esquema de desinformación en violación de la ley”. Los autores de la carta también afirmaban que tenían previsto solicitar que se investigara a *El Observador* respecto de “los dudosos mecanismos de financiamiento utilizados para dichas maniobras” y se sugirió que el periódico operaba “sin permiso y sin duda violando leyes laborales e impositivas”³³⁴. El 24 de julio, cuando el Consejo Municipal debatió el tema, uno de los miembros del Consejo le sugirió a Sharretta “que vaya desarmando las máquinas”³³⁵.

Según Sharretta, la imprenta había estado en funcionamiento durante más de cinco años. A fines de 2006, había comprado máquinas nuevas y por esa razón, el 15 de julio de 2007, solicitó una renovación de su permiso de operación³³⁶. Mientras tanto, operó con un permiso transitorio expedido por la Secretaría de Obras Públicas local. Olivera nos comentó que esos permisos temporarios son tan comunes que, a veces, el gobierno pasa por alto la asignación de una licencia formal. Opinó que la decisión de cerrar esa imprenta y ningún otro establecimiento similar con un permiso provisional sugiere que la medida estuvo motivada por intereses políticos³³⁷.

Luego del cierre, Sharretta demandó al gobierno municipal con el objeto de obtener una orden judicial para reabrir la imprenta, pero al cierre de este informe el reclamo aún no había sido resuelto. Mientras tanto, la imprenta continúa cerrada, aunque *El Observador* se sigue imprimiendo en otro lugar. Diversas organizaciones, entre ellas, la asociación local de periodistas (Sindicato de Prensa de Rosario), el Foro de Periodismo Argentino (FOPEA) y el Comité para la Protección de los Periodistas con sede en Nueva York, denunciaron el cierre³³⁸. De acuerdo con la Constitución provincial, “La prensa no puede ser sometida a autorizaciones o censuras, ni a medidas indirectas restrictivas de su libertad... No pueden clausurarse las imprentas, ni secuestrarse sus elementos”³³⁹.

Ni la intendente de la Quintana ni el Consejo Municipal respondieron al pedido de comentarios que le formulamos sobre este caso.

VI. Los efectos perjudiciales de la censura indirecta

La presión financiera y regulatoria, y los otros tipos de presión extralegal que ejercen los gobiernos con el fin de interferir en la libertad de expresión, tienen poderosos efectos inhibitorios que van más allá de los casos documentados en los párrafos anteriores. En efecto, tales prácticas impactan en todo el ambiente de los medios de comunicación fomentando la autocensura y extendiendo la incertidumbre sobre los límites de crítica aceptables.

El periodista costarricense Mario Ugalde Cordero opinó que las llamadas telefónicas de los funcionarios para condicionar los contenidos son:

Un problema muy serio. Sé con quién trabajo. Sé que el director del grupo *Extra* es periodista, y que entiende el juego, que nunca me ha llamado y tal vez nunca lo haga para decirme que publique o deje de publicar algo. ¿Pero qué sucede si uno es un periodista con una familia que mantener y sabe que el dueño de la empresa tiene intereses en otro lado y que si alguien llama lo van a dejar sin trabajo? ¿Qué pasa entonces? Uno termina autocensurándose^{34º}.

Eduardo Ulibarri, ex director periodístico de *La Nación*, afirma que durante su permanencia en el periódico (1982–2003), las llamadas de funcionarios del gobierno para influir en

los contenidos eran escasas, y que el periódico mantuvo una actitud coherente de rechazo hacia ellas. Aseguró que cree que esta política todavía continúa en *La Nación*.

Refiriéndose a los efectos inhibitorios relacionados con el uso abusivo de publicidad oficial, un periodista de la ciudad de Huaraz, en Perú, nos informó que varios dueños de medios de comunicación de esa ciudad les exigen a sus periodistas que eviten “molestar” a funcionarios municipales, porque estos podrían decidir retirar la publicidad como represalia por una cobertura crítica³⁴¹. Este periodista también nos manifestó que, para evitar ser despedidos, varios colegas han abandonado las organizaciones de medios en las que trabajaban. Su relato fue confirmado por otro periodista de Huaraz, quien nos contó que dejó su trabajo debido a las presiones editoriales de los dueños del medio³⁴².

Un periodista de una publicación nacional en Uruguay describe de qué manera el gobierno puede utilizar los contratos publicitarios y otras formas de influencia para presionar a periodistas o dueños de medios:

En tema de avisos mi posición es muy clara, yo no acepto presiones, pero a veces no depende de mí sino del dueño de la empresa y los dueños no son periodistas o no conservan ese fuego sagrado que dice García Márquez. Me da mucha impotencia y bronca³⁴³.

Oscar Girón, periodista de trayectoria y director de Radio Perla en El Progreso, Honduras, también habló de la autocensura que puede resultar de la publicidad oficial: “Yo dirijo los noticieros y le puedo decir que nuestra publicidad no va condicionada a los contenidos, pero hay cosas, obviamente, que a uno no tienen que decírselas pero que se deben sobrentender al momento de informar. Hay cosas que no se pueden decir”³⁴⁴.

Las “zanahorias” del gobierno son tanto o más efectivas que los “garrotes” a la hora de promover la autocensura. Un periodista que trabaja para el grupo Schroeder –que es dueño de *La Mañana de Neuquén* en Argentina, un periódico que recibe una asignación desproporcionada de publicidad oficial en comparación con el diario *Río Negro*– se refirió a presiones internas y a los controles que existen con respecto a la publicación de información crítica del gobierno. Afirmó que mientras los periodistas experimentados son rápidos cuando se trata de publicar cierta información que podría disgustarle al gobierno, “luego nos retan. Nosotros también sabemos hasta dónde tenemos que llegar”³⁴⁵.

El periodista de radio Carlos Hurtado, de Cartagena, Colombia, nos relató:

Lo que sí ha sucedido muchas veces es la autocensura. Las entidades que pautan son muy pocas, y las que hay, están muy competidas [por periodistas que solicitan pauta]. Entonces, el periodista que aspire a decir que las entidades están haciendo algo mal, se abstiene de sacar la información. Dicen: “Vamos a darle suave, no les vamos a dar con toda, porque estoy entre la espada y la pared”. Uno tiende a ablandar la crítica...

Otras veces, cuando uno siente más libertad con una persona porque no tiene ningún compromiso con ella, uno la critica³⁴⁶.

Aquellos periodistas que negocian contratos publicitarios individuales o entablan otras relaciones con los organismos de gobierno que cubren, se encuentran, obviamente, en una posición más precaria. En conversación *off the record*, un periodista colombiano de Puerto Tejada, departamento del El Cauca, nos manifestó:

Al estar uno adscripto a esa entidad, obviamente hay cosas que no va a poder decir (...) desde ese punto de vista hay autocensura. Uno no puede negar que hay ocasiones en que uno tiene que quedarse sencillamente callado, porque eso puede causar problemas. Sin embargo, a la censura y la autocensura, yo le agregaría algo más: la conveniencia propia. Uno no va a sacar información en contra de quien le da la pauta (...) uno no va a morder la mano que le está dando de comer³⁴⁷.

Chile: la larga sombra del gigante de cobre se proyecta sobre los medios

Muchos medios locales chilenos son reticentes a publicar información crítica sobre la corporación de cobre del Estado, CODELCO, la empresa pública más grande del país, por temor a represalias. En algunas localidades, CODELCO es la fuente principal de noticias locales. Un periodista de TVN de Calama, donde se encuentra la sede central de la división norte de CODELCO, nos comentó: “Si hablamos de titulares, cuatro de cada siete días son sobre CODELCO”³⁴⁸. *El Mercurio de Calama* cuenta con un periodista exclusivamente dedicado a cubrir las actividades de CODELCO. Además de publicar en medios de comunicación nacionales, cada división regional de CODELCO decide en qué medios locales colocar los anuncios. Entre 2004 y 2005, el gasto en publicidad de CODELCO en periódicos locales y nacionales se duplicó³⁴⁹. Varios de los periodistas que entrevistamos afirmaron que CODELCO mantiene contratos de por lo menos dos años de duración con radios en aparentemente todas las localidades en las que opera, y muchas radios locales dependen en buena medida de la publicidad de dicha empresa para su supervivencia³⁵⁰. Para los periodistas que cubren sus actividades mineras, CODELCO proporciona el transporte (incluyendo pasajes de avión, en caso de ser necesarios), alimento y alojamiento³⁵¹.

En este contexto, un periodista de la provincia de Los Andes, en la región de Valparaíso, afirmó que “difícilmente un medio donde CODELCO ha contratado publicidad publicará algo relacionado con problemas de contaminación, por ejemplo”³⁵². Otra periodista y una ejecutiva comercial de medios en Los Andes nos comentaron que todos los temas que involucran a CODELCO son tratados con extremo cuidado, y que es común pasar por alto y no publicar información sobre temas que podrían generar conflictos con la empresa de cobre³⁵³. “CODELCO es tratada con guantes de seda. Son muy poderosos. Los periódicos pueden publi-

car sobre temas conflictivos pero seguramente después reciben un llamado telefónico desde Santiago pidiendo que se baje el tono o que se investigue más a fondo. Siempre debe haber una prolijidad extrema con respecto a CODELCO”³⁵⁴. Un representante de la oficina de comunicaciones de la división andina de CODELCO reconoció que los medios a veces se sienten inhibidos a la hora de criticar a la empresa³⁵⁵.

VII. Reformas de leyes y prácticas en materia de publicidad oficial

En varios países de la región, activistas y funcionarios públicos han comenzado a impulsar reformas de las regulaciones de contratación de publicidad oficial para asegurar mayor imparcialidad y transparencia. Hasta hoy, sólo Perú ha implementado, en el año 2006, una ley que específicamente regula la pauta. Sin embargo, esta ley tiene serias limitaciones, no fue aún reglamentada y en general no cambió el modo en que se distribuye la publicidad oficial.

Una investigación realizada por el Congreso de Chile reunió importante información y análisis sobre gastos y prácticas en materia de publicidad oficial, y concluyó que era imperativo efectuar una exhaustiva reforma legal en la materia. En Uruguay, el ministro de Industria, Energía y Minería y algunos legisladores oficialistas han mostrado interés por desarrollar un nuevo marco jurídico para la publicidad oficial. A principios de 2008, este ministro apoyó un proceso para formular un anteproyecto y en marzo de este mismo año fue uno de los patrocinadores de un primer evento para debatir el contenido de un proyecto de ley, que se espera que sea presentado durante el segundo semestre del año. Mientras tanto, otros funcionarios comenzaron a implementar prácticas destinadas a eliminar las asignaciones de publicidad arbitrarias y motivadas por intereses políticos.

En Argentina, organizaciones de la sociedad civil han colocado el tema de la reforma de las normas y prácticas sobre publicidad oficial en la agenda pública, y varios proyectos sobre la materia fueron presentados en el Congreso, aunque ninguno de ellos ha avanzado más allá

del tratamiento en comisiones. Finalmente, en Colombia, algunas autoridades municipales han incluido disposiciones legales sobre los gastos de publicidad oficial a través de los llamados “Pactos por la Transparencia”, que son compromisos públicos formales de transparencia e imparcialidad en la administración. Los siguientes ejemplos brindan más detalles acerca de las acciones que están llevando a cabo los países examinados en este estudio para hacer frente a las políticas y prácticas que facilitan la censura indirecta.

Perú: la reforma legal de 2006

Los pagos del gobierno dirigidos a comprar el control editorial se convirtieron en un tema de gran debate público en Perú luego de que se dieran a conocer unos videos que mostraban a Vladimiro Montesinos, ex jefe de Inteligencia del presidente Alberto Fujimori (1990-2000), realizando grandes pagos a los propietarios de medios de comunicación a cambio de que modificaran sus posturas editoriales³⁵⁶. A su favor, la administración de Alejandro Toledo (2001-2006) llevó a juicio a varios de los actores involucrados. Su sucesor, Alan García, prometió durante su campaña electoral disminuir los gastos públicos excesivos e innecesarios. Entre las medidas de austeridad, su gobierno propuso una ley que regula los procedimientos de publicidad oficial a nivel local y nacional, que fue aprobada por el Congreso peruano el 14 de agosto de 2006, sin demasiado debate y con mínima repercusión en la prensa peruana³⁵⁷. Los objetivos de dicha ley son establecer los criterios generales para el gasto del Estado en publicidad e incrementar la transparencia para la contratación de servicios de publicidad del Estado³⁵⁸. La ley define a la publicidad institucional como (y restringe los gastos de publicidad a) aquella “que tiene por finalidad promover conductas de relevancia social, tales como el ahorro de energía eléctrica, la preservación del medio ambiente, el pago de impuestos, entre otras, así como la difusión de la ejecución de los planes y programas a cargo de las entidades y dependencias”³⁵⁹.

Varias de las disposiciones de la norma constituyen un paso en la dirección correcta. Por ejemplo, el texto contiene una prohibición expresa de que aparezcan funcionarios públicos en los avisos financiados por el Estado y veda la publicidad que beneficie a cualquier partido político o candidato³⁶⁰. Los requisitos para la autorización del gasto en pauta oficial incluyen un plan estratégico de publicidad para cada campaña con objetivos y prioridades, una descripción y justificación de campañas institucionales, y el presupuesto correspondiente. Los organismos también deben brindar una justificación técnica de la selección de los medios de comunicación según la audiencia a la que apuntan, la cobertura, la duración de la campaña y el impacto comunicacional, explicando por qué seleccionaron unos medios en vez de otros, “para no dar lugar a situaciones que privilegien injustificadamente a empresas periodísticas determinadas”³⁶¹.

Sin embargo, la ley carece de precisión. Por sobre todo, no especifica criterios cuantitativos u otros criterios objetivos para la asignación de publicidad, ni cómo medir factores

tales como la audiencia a la que se apunta, *rating* o tirada y precio. Más aún, establece que los organismos públicos no deben privilegiar solamente a un medio de comunicación, a menos que ello esté justificado por “las tarifas, el prestigio, la cartera y la eficacia de las prestadoras de dichos servicios”³⁶². Se trata de criterios subjetivos que dan lugar a una amplia discrecionalidad. Las entidades y dependencias sólo darán preferencia a los medios estatales respecto a los medios de comunicación privados, si estos acreditan debidamente sus condiciones de servicio, calidad, costo de mercado y cobertura³⁶³.

La ley exige que los organismos públicos publiquen todos los contratos de publicidad en sus respectivos sitios web, como así también los informes trimestrales con los criterios utilizados y los medios seleccionados para sus campañas. También deben presentar una evaluación de los resultados de sus campañas publicitarias ante el Sistema Nacional de Control, aunque no se especifican los indicadores a ser utilizados³⁶⁴. Finalmente, dispone que los funcionarios que no implementen correctamente la norma quedarán sujetos a las sanciones recomendadas por los órganos del Sistema Nacional de Control, pero no se detalla cuáles son las sanciones, ni el proceso, ni los responsables de implementarlas³⁶⁵.

Uno de los principales problemas radica en que la ley no fija un límite temporal para la adopción de las normas reglamentarias requeridas –lo que podría resolver su falta de precisión – ni existe, según nuestro conocimiento, ninguna iniciativa en ciernes tendiente a desarrollar tales reglamentaciones. Además, la ley no es particularmente conocida, ni está siendo puesta en práctica en general. Por ejemplo, dos de los cuatro profesionales que consultamos que trabajan en los departamentos de marketing de los principales medios nacionales nos manifestaron que no sabían de la existencia de la ley, mientras que los otros dos habían oído hablar de ella pero no estaban enterados de su contenido. Los cuatro afirmaron que las prácticas de publicidad oficial no habían cambiado como consecuencia de la ley³⁶⁶.

Chile: investigaciones del Congreso sobre prácticas abusivas

En Chile, el debate público sobre los abusos en materia de publicidad oficial surgió en gran parte como resultado del cierre de varios medios de comunicación luego del retorno a la democracia en 1990, presumiblemente por falta de ingresos por publicidad y de los reclamos acerca de asignaciones arbitrarias y discriminatorias que habían dado lugar a la falta de pluralismo en los medios chilenos. Este debate fue estimulado en parte por un relevante estudio sobre el gasto en publicidad oficial entre 2004 y 2005, publicado por el Observatorio de Medios FUCATEL –un centro de investigación independiente que analiza el rol de los medios de comunicación en la sociedad chilena. Entre otras cuestiones, el estudio estimó que el 51% de la publicidad oficial en medios gráficos de organismos centralizados fue asignado al periódico nacional *El Mercurio* y a otros dos diarios nacionales pertenecientes a la misma empresa (*La Segunda* y *Las Últimas Noticias*). Asimismo, el 48% de la pauta oficial en medios gráficos de empresas públicas se destinó a estos mismos tres periódicos³⁶⁷.

En este contexto, el 8 de agosto de 2006, la Cámara de Diputados del Congreso chileno convocó a una Comisión Especial Investigadora sobre Avisaje del Estado, con el apoyo de 54 diputados representantes de todo el espectro político. Según Marco Enríquez-Ominami, presidente de la comisión, sus objetivos consistían en:

- ▶ clarificar la información relacionada con el gasto del gobierno en publicidad;
- ▶ verificar si las contrataciones de publicidad respetaban las disposiciones de Chilecompra –el sistema de contratación pública nacional¹⁶⁸;
- ▶ comprender qué criterios se utilizan para seleccionar los medios de comunicación que reciben publicidad oficial; y
- ▶ determinar si los organismos estatales ejercieron favoritismos políticos en la contratación de pauta oficial¹⁶⁹.

La comisión solicitó información al gobierno central, a los organismos de Obras Públicas, a los gobiernos regionales y municipales y a varias empresas del Estado. A lo largo de 29 sesiones, la comisión tomó testimonio a representantes de 27 organismos y empresas públicas, a 22 sindicatos de medios de comunicación y prensa, y a varios profesionales de la publicidad. También escuchó la opinión de organizaciones de la sociedad civil de Chile, Perú y Argentina, incluyendo a la ADC, así como del ex Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos. En diciembre de 2006, la ONG chilena Pro Acceso y la Iniciativa Pro-Justicia facilitaron una audiencia con una delegación de expertos extranjeros que debatieron sobre las mejores prácticas en cuanto a regulación de la publicidad oficial.

En julio de 2007, la comisión adoptó unánimemente un informe final que fue aprobado por el Congreso en octubre de 2007 y luego enviado al Poder Ejecutivo con una serie de recomendaciones³⁷⁰. Dicho informe hace un llamado a la urgente consideración y aprobación de una nueva legislación sobre contratación de publicidad con procedimientos y criterios claros para la toma de decisiones en la materia. Se espera que el gobierno presente un proyecto de ley en 2008. Las conclusiones y recomendaciones del informe pueden resumirse de la siguiente manera.

Falta de un sistema de contratación adecuado para la publicidad oficial: Las leyes y regulaciones de contratación actuales resultan inadecuadas para el tamaño y la complejidad del gasto del gobierno en materia de publicidad, lo que favorece la discrecionalidad en la toma de decisiones, niveles de transparencia mínimos y falta de pluralismo informativo, así como también abre la puerta al uso de la pauta oficial para ejercer presión indirecta sobre los medios de comunicación e interferir con la libertad de expresión.

Recomendación: El Congreso chileno debe aprobar una legislación que contenga reglas específicas para la contratación de publicidad.

Falta de claridad en cuanto a la definición y el propósito de la publicidad oficial: Existe una falta de claridad en cuanto a la definición de la publicidad oficial y su propósito. Por ejemplo, algunos organismos han hecho un uso erróneo de los fondos publicitarios para pagar el diseño de logotipos que identifican al gobierno actual.

Recomendación: La nueva legislación debe indicar claramente qué es lo que está incluido y qué lo que está excluido de una definición de publicidad oficial y debe especificar que la pauta será utilizada únicamente para comunicar leyes y políticas, sin propósitos políticos ni electorales. Más aún, debe obligarse a los organismos estatales a que confeccionen planes de publicidad que especifiquen el alcance y los objetivos de las campañas publicitarias.

Falta de criterios objetivos para la contratación de publicidad: La falta de criterios claros, objetivos y auditables en la selección de los medios de comunicación con los cuales se contrata publicidad otorga a los funcionarios una discrecionalidad indebida en el proceso de contratación.

Recomendación: La nueva legislación debería especificar los criterios de selección de los medios de comunicación (a ser utilizados por todas las entidades que contratan publicidad oficial, incluyendo a las agencias de publicidad subcontratadas con este propósito). Los criterios deberían incluir, por ejemplo, la audiencia a la que se apunta en las diferentes campañas publicitarias y el *rating* o tirada objetiva y comprobable (la comisión recomienda que el gobierno subvencione los costos de verificación de *rating* o tirada a los medios más pequeños para evitar que sean excluidos de los contratos de publicidad oficial).

Falta de transparencia en el proceso de contratación: Existe poca información de fácil comprensión y acceso para el público en lo referente a gastos de publicidad.

Recomendación: Los organismos públicos deben publicar información claramente sintetizada sobre las campañas publicitarias, las contrataciones y los gastos, que resulte de fácil acceso a todos los ciudadanos.

Falta de instituciones que monitoreen y evalúen la publicidad oficial: En la actualidad, ningún organismo monitorea ni evalúa los gastos y las prácticas en materia de publicidad oficial.

Recomendación: La nueva legislación debe designar un organismo independiente (o delegar esta responsabilidad en un organismo ya existente) para contratar información sobre tiradas o *rating*, aprobar o rechazar planes anuales de publicidad, asegurar que los medios de comunicación seleccionados lleguen a la audiencia deseada, verificar que el gasto ha resultado efectivo, y medir el impacto de las campañas publicitarias.

El principal punto de conflicto entre los miembros de la comisión se refería al posible uso de la publicidad oficial como una herramienta para sostener el pluralismo en los medios. Finalmente, los miembros del comité acordaron que la pauta oficial no debe ser utilizada para subsidiar a los medios de comunicación, aunque consideran que una nueva ley que esté en

línea con sus recomendaciones daría lugar a un aumento de los fondos por publicidad para los medios más pequeños y, en consecuencia, a un aumento del pluralismo. Más aún, el informe final de la comisión invita al gobierno a incrementar los fondos para los programas de subsidio existentes, especialmente para los medios de comunicación ubicados fuera de Santiago.

Mientras tanto, la comisión aseguró la incorporación de una disposición en la ley de presupuesto de 2007 que requería que todos los organismos publicaran un plan detallado de sus actividades y gastos publicitarios en el sitio web de Chilecompra, y que presentaran información sobre tales actividades y gastos como parte de sus informes financieros anuales ante la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda. Nuestros intentos por examinar tales planes revelaron que muy pocos fueron publicados, y que la información que aparece está lejos de resultar clara y completa³⁷¹.

Uruguay: nuevos esfuerzos para cambiar un viejo sistema

Tras el cambio de gobierno en Uruguay producido en 2005, varios funcionarios de la gestión de Tabaré Vázquez manifestaron interés en modificar las políticas y prácticas en materia de publicidad oficial. Jorge Lepra, entonces ministro de Industria, Energía y Minería, fue uno de los principales partidarios de dicha reforma. Su ministerio supervisa las empresas públicas más importantes, tales como la de teléfono (ANTEL), la compañía petrolera del Estado (ANCAP) y la de electricidad (UTE), que se encuentran entre los principales anunciantes del Estado en Uruguay.

En junio de 2006, dos ONG locales organizaron en Montevideo el “Coloquio sobre Publicidad Oficial y Libertad de Expresión: nuevos criterios de asignación”³⁷². En este evento, al que asistieron varios funcionarios de alto nivel –incluidos algunos directores de organismos que estaban cambiando sus prácticas de contratación– como así también representantes de la sociedad civil, se debatió acerca de la tradicional utilización abusiva de la publicidad oficial en Uruguay y la necesidad de una reforma. Por ejemplo, Gerardo Rey, miembro del actual directorio de UTE, señaló que cuando la nueva junta asumió el poder, el 1º de marzo de 2005, descubrió varios pagos de publicidad que no reflejaban ningún criterio técnico ni de marketing, tales como grandes pagos a radios locales de un departamento antes que a emisoras con cobertura nacional. Rey destacó que, para cambiar esta situación, UTE había contratado una agencia de publicidad que usaría criterios técnicos y estaba trabajando en conjunto con la Asociación Nacional de Agencias de Publicidad.

El ministro Lepra remarcó que “claro que... hay un largo camino por recorrer. Este es un tema cultural de muchos años en el Uruguay. Lo debemos hacer juntos el Estado, el sistema político, los medios de comunicación, las empresas publicitarias y la sociedad en su conjunto. Este gobierno también está iniciando este camino para reformar la ley que habla de la adjudicación oficial”³⁷³.

A principios de 2008, el gobierno tomó medidas para avanzar hacia una legislación que regule los contratos de publicidad oficial. El ministro de Industria, Energía y Minería,

Daniel Martínez, manifestó su intención de patrocinar una serie de eventos que involucren a actores clave, incluyendo a funcionarios públicos, representantes de empresas en manos del Estado, legisladores, propietarios de medios de comunicación, periodistas, universidades y otros miembros de la sociedad civil para debatir el contenido del proyecto de ley. Junto con el Grupo Medios y Sociedad, una ONG local, y con el apoyo de la Embajada Británica, convocaron a un primer *workshop* a principios de marzo de 2008.

Varios organismos públicos nacionales contratan ahora agencias de publicidad para diseñar campañas publicitarias sin caer en favoritismos. En julio de 2007, luego de las críticas por la falta de transparencia en la contratación de agencias de publicidad, el gobierno aprobó un procedimiento de licitación detallado que se desarrolló con el aporte de la Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad (AUDAP). Al momento de cerrar el presente informe, sin embargo, no se había producido aún ningún progreso significativo en el desarrollo o debate de un proyecto de ley sobre la contratación de publicidad oficial.

También durante la administración actual, varios organismos del Estado realizaron cambios con el objetivo de eliminar prácticas de publicidad inadecuadas e ilegales. Por ejemplo, al menos cuatro organismos han suprimido el uso de un fondo especial de publicidad discrecional a disposición de sus directores. El entonces presidente de ANCAP, Daniel Martínez, nos relató: “Cuando asumimos, el presidente del ente tenía 147 mil pesos (USD 7 mil) (anuales) para gastar en publicidad *a piacere* y los directores, unos 84 mil pesos (USD 4 mil). Eso lo eliminamos”³⁷⁴. Lo mismo ocurrió en el Banco Hipotecario del Uruguay, donde los directores políticos habían malversado fondos por montos de 1.050.000 (USD 50 mil) cada uno por año para gastar en publicidad oficial³⁷⁵.

De igual modo, los directores del Banco de Seguros del Estado tomaron medidas para revertir prácticas del pasado que involucraban \$6,7 millones gastados en publicidad entre 2001 y 2003 sin criterios de justificación³⁷⁶. Las autoridades actuales nos informaron que el banco asigna ahora la publicidad basándose en el plan de medios presentado por una agencia de publicidad contratada para cada campaña en particular³⁷⁷. Peter Coates, encargado de la Oficina de Relaciones Públicas de la empresa estatal de agua, nos manifestó que su organismo también utiliza criterios basados en mediciones de audiencia y que eliminó las “asignaciones discrecionales”³⁷⁸.

Varios organismos han intentado adoptar criterios nuevos y más objetivos para la asignación de publicidad, en un esfuerzo por evitar el uso de la pauta para premiar o castigar a medios de comunicación, o para eliminar actos de favoritismo y corrupción. Tales criterios incluyen:

Asignaciones equitativas. Este criterio consiste en asignarle a una cantidad de medios una porción equitativa del presupuesto de publicidad de un organismo para una determinada campaña o por un cierto período de tiempo. Por ejemplo, el 23 de noviembre de 2005, el directorio de la empresa de agua estatal, Obras Sanitarias del Estado (OSE), resolvió que los anuncios oficiales publicados en los medios nacionales serían asignados “aplicando un criterio

equilibrado y razonable entre los mismos³⁷⁹. Según datos oficiales provistos por OSE, durante 2006 y el primer trimestre de 2007 tal criterio fue efectivamente aplicado: cada uno de los cuatro periódicos nacionales (*El País*, *El Observador*, *La República* y *Últimas Noticias*) recibió entre el 18 y 19% de la publicidad oficial en medios gráficos. El presidente de UTE confirmó que este organismo también aplicó dicho método de asignación en varias ocasiones³⁸⁰.

Mientras que tal criterio resulta útil para eliminar el uso de la publicidad como premio o castigo a determinados medios, favorece intrínsecamente a los medios de menor tirada o de baja audiencia, ya que asigna el mismo nivel de ingresos por publicidad así se trate de medios de comunicación grandes o pequeños.

Asignaciones secuenciales. En este caso, los funcionarios le otorgan un anuncio a cada uno de los diferentes medios de comunicación de manera secuencial, y una vez que todos los medios en cuestión han recibido publicidad, el ciclo vuelve a comenzar. El ministro de Transporte y Obras Públicas, Víctor Rossi, nos explicó que su organismo eligió explícitamente este método para evitar discriminación en la asignación de publicidad. En efecto, Rossi respetó este sistema, a pesar de que creía que en algunos casos los medios en cuestión no merecían recibir los anuncios de su organismo. Por ejemplo, señaló que su ministerio publicó anuncios en el periódico semanal *Brecha*, pese a que estaba en desacuerdo con una nota de tapa sobre la venta de la línea aérea del Estado, PLUNA, que había sido crítica de su ministerio³⁸¹.

Al igual que ocurre con las asignaciones equitativas anteriormente descriptas, mientras que este método puede servir para eliminar la utilización de contratos publicitarios como premios o castigos al contenido editorial, las asignaciones en cuestión no están necesariamente en línea con las prácticas imperantes a nivel internacional. Según datos provistos por el ministerio, en 2006 este destinó el 30% de sus gastos totales de publicidad al Registro Oficial, el 20% a *El Observador*, el 19% a *El País*, el 12% a *Últimas Noticias*, y el 11% a *La República*. *El Observador* recibió pagos por publicidad mayores que *El País*, aunque el primero tiene estimativamente 40.500 lectores por semana, apenas el 16% de los 257 mil lectores semanales que se estiman para *El País*³⁸².

Asignaciones para promover el pluralismo. Algunos organismos han optado por utilizar sus asignaciones de publicidad para beneficiar a medios nuevos o bien más pequeños. Por ejemplo, el presidente de UTE, Beno Ruchansky, nos relató que, en tanto que empresa pública, “UTE tiene que tener una tarea no sólo de consolidar la realidad sino también de dar chances a otros actores. En definitiva, si yo pauto exclusivamente en función de ese criterio [se refiere a la audiencia] lo que hago es reproducir la realidad. La [radio] que hoy está a la cabeza no empezó estando a la cabeza, en algún momento tuvo que tener un impulso³⁸³. En la misma línea, Daniel Martínez, por entonces presidente de ANCAP, nos manifestó que su organismo cree en “dar posibilidades” a puntos de vista diversos. “Desde el punto de vista democrático hay que promover todas las corrientes de pensamiento... teniendo el criterio principal que es el de audiencia y de segmentos que nos puedan interesar³⁸⁴.”

Mientras que los programas de subsidio estatal pueden ser herramientas eficaces para promover el pluralismo, el propósito de la publicidad oficial es informar al público sobre asuntos importantes del gobierno, una función que no siempre resulta compatible con la necesidad de apoyar a medios pequeños o en dificultades. Además, la decisión acerca de qué medios deben subsidiarse con fondos de los contribuyentes no debería estar en manos de ningún funcionario público en particular, por más bien intencionado que éste sea. Con el objetivo de promover mayor pluralismo en los medios de comunicación, los gobiernos pueden adoptar medidas para asignar publicidad a medios más pequeños, locales, u otros de características específicas, siempre y cuando los medios seleccionados permitan la comunicación eficaz del mensaje de gobierno y el proceso sea justo y transparente³⁸⁵.

Argentina: un impulso creciente a la reforma

Una multifacética campaña por la reforma de la legislación en materia de publicidad ha cobrado impulso en los últimos dos años en Argentina, y en febrero de 2008, la provincia de Tierra del Fuego se convirtió en la primera provincia en emitir un decreto que establece procesos transparentes y criterios objetivos para la asignación de publicidad.

La publicación en 2005 del informe realizado por ADC y la Iniciativa Pro-Justicia, *Una censura sutil: abuso de publicidad oficial y otras restricciones a la libertad de expresión en Argentina*, ayudó a aumentar la visibilidad del tema, a lo que también contribuyó la cobertura mediática de las denuncias de ONG tales como la ADC y la Fundación Poder Ciudadano sobre aumentos constantes del gasto público nacional en publicidad y otras irregularidades. En este contexto, la publicación que hizo la ADC en 2006 de una serie de principios básicos para una regulación de la publicidad oficial también propició mayor interés acerca del problema y de sus posibles soluciones, lo que a su vez generó la presentación de diversos proyectos de ley a nivel nacional, provincial y municipal. El decreto emitido en Tierra del Fuego y algunas de esas propuestas se describen brevemente a continuación.

Regulación en materia de publicidad en Tierra del Fuego. El 8 de febrero de 2007, la gobernadora de Tierra del Fuego, Fabiana Ríos, firmó un decreto que regula la manera en que los organismos ejecutivos provinciales deben distribuir la publicidad oficial, convirtiendo de esta manera a Tierra del Fuego en la primera provincia del país en establecer procedimientos transparentes y criterios objetivos para la asignación de publicidad oficial³⁸⁶. Desde 2004, la ADC ha estado trabajando con organizaciones locales en el monitoreo del uso y abuso de la pauta oficial en la provincia, y desde 2005 ha ejercido presión en forma activa para reformar la legislación en Tierra del Fuego y en las demás provincias comprendidas por el informe *Una censura sutil*.

El decreto contiene una definición clara de la publicidad oficial y su objetivo, y requiere que los medios de comunicación se inscriban en un registro provincial para poder recibir publicidad. Para registrarse, los medios deben estar en regla con el pago de impuestos, tener

a todos sus empleados legalmente registrados, y presentar una declaración jurada de su tirada o audiencia, así como grillas de programación y cuadro tarifario actualizado. El decreto establece un sistema de puntos que califica a los medios en función de factores tales como la producción de contenidos locales, la audiencia o tirada, la cantidad de empleados y la cobertura de acontecimientos de interés local. Asimismo, dispone cupos de pauta oficial a ser asignados de acuerdo al tipo de medio y su ubicación. Todos los contratos de publicidad deben responder a las necesidades reales de cada área u oficina de gobierno. Los informes sobre gastos de publicidad deben ser publicados en el sitio web de la provincia.

Luego de que el decreto fue emitido, la Legislatura provincial debatió cinco proyectos de ley sobre la reforma de la publicidad oficial presentados por diversos partidos políticos y por el sindicato local de trabajadores de prensa. La ADC participó en una reunión abierta en la Legislatura provincial de la que participaron los miembros de este cuerpo, periodistas y dueños de medios para discutir las propuestas³⁸⁷.

Este decreto representa un importante paso en la dirección correcta. Sin embargo, se han producido retrasos en la implementación de los mecanismos que dispone, que también han enfrentado cierta oposición, especialmente por parte de los dueños de medios de comunicación. En mayo de 2008, el gobierno provincial emitió un nuevo decreto que incorporó las propuestas de la ADC y modificó ciertos aspectos de la regulación establecida por el Decreto 183/08. El gobierno reconoció la dificultad de pasar de un esquema de distribución totalmente desregulado a otro que utiliza criterios objetivos en la asignación de publicidad. En particular, algunos dueños de medios consideraban que los requisitos para la inscripción en el recién creado Registro Provincial de Medios de Comunicación eran “excesivos”. Las enmiendas realizadas en mayo eliminaron algunos de esos requisitos y prorrogaron el plazo límite para inscribirse hasta fines de 2008.

Proyectos de ley a nivel nacional. Al momento de redactarse el presente informe se habían presentado al Congreso argentino siete proyectos de reforma en materia de publicidad oficial, uno de los cuales ya perdió estado parlamentario. Ninguno pudo ser tratado debido a que los legisladores vinculados al partido oficialista no han dado quórum para las sesiones en comisión³⁸⁸. Sin embargo, el proyecto de ley más reciente fue propuesto por un miembro del propio partido de los Kirchner, y plantea el uso de la licitación pública para la contratación de pauta oficial³⁸⁹.

A pesar de la falta de tratamiento legislativo, en julio de 2007 la Comisión de Libertad de Expresión de la Cámara de Diputados decidió iniciar un proceso de consultas con diferentes organizaciones de la sociedad civil, representantes de medios de comunicación y asociaciones de agencias de publicidad, con respecto a tres proyectos de ley que habían sido presentados hasta aquel entonces. En agosto de 2007, la ADC y la Fundación Poder Ciudadano participaron en una sesión y presentaron sus recomendaciones para una reforma en materia de publicidad oficial³⁹⁰.

En nuestra opinión, todos los proyectos de ley presentados requieren mejoras. Sin embargo, tomados en su conjunto, y teniendo en cuenta que fueron impulsados por varios partidos políticos, representan un avance significativo en relación con la situación de 2005, año en que se publicó *Una censura sutil* y en el que sólo existía un proyecto de ley a ser debatido.

Proyectos de ley provinciales y municipales. Durante 2006 y 2007, fueron presentados seis proyectos de ley en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. En 2007, la Comisión de Comunicación Social los discutió y presentó un proyecto de ley unificado para ser debatido en la Comisión de Presupuesto. Algunos de los avances que tuvieron lugar en las provincias se mencionan a continuación.

- ▶ En la provincia de Tierra del Fuego, luego de que la gobernadora promulgara el Decreto 183/08, que sólo regula la publicidad del Poder Ejecutivo, la Legislatura provincial debatió cuatro proyectos de ley sobre publicidad provincial, aunque ninguno ha sido sometido a votación todavía.
- ▶ En Río Negro, se presentaron cuatro proyectos de regulación en materia de publicidad, dos de ellos poco después de que la ADC presentara en esa provincia su informe “Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial”, en un debate público en noviembre de 2006, durante el cual funcionarios y legisladores se comprometieron públicamente a promover la reforma de la legislación. Hasta la fecha, ninguno de los proyectos de ley ha avanzado. No obstante, al cierre de este informe, el secretario de Medios de la provincia, Claudio Mozzoni, informó a la ADC que su organismo se encuentra próximo a enviar un proyecto de ley sobre el manejo de la publicidad oficial a la Legislatura provincial.
- ▶ En Chaco, se presentó un proyecto de reforma de la publicidad oficial en agosto de 2007, pero aún no fue tratado. En abril de 2008 también se presentaron sendos proyectos de ley en las legislaturas de las provincias de Buenos Aires y Santa Fé.
- ▶ En Neuquén, un grupo de legisladores presentó un proyecto de reforma de la publicidad oficial en mayo de 2008. Aunque dicho proyecto está principalmente destinado a mejorar el acceso del público a la información sobre el gasto en publicidad, también incluye normativa sobre la asignación de la pauta oficial. En una reunión llevada a cabo en noviembre de 2007 con la vicegobernadora electa de Neuquén, Ana Pechén, para debatir cuestiones de reforma judicial, el acceso a la información y la libertad de expresión, el Sindicato de Prensa de Neuquén presentó una propuesta para la regulación de la publicidad oficial en la provincia.

- ▶ En marzo de 2007, concejales de la Municipalidad de Cañuelas en la provincia de Buenos Aires presentaron un proyecto de regulación de la publicidad en respuesta al informe de un medio de comunicación local sobre el aumento en el gasto municipal en publicidad y la práctica de realizar pagos por pauta oficial a periodistas individuales. Se espera que el proyecto de ley sea debatido en 2008.
- ▶ El sindicato de prensa de Río Grande (SIPREN) también presentó un proyecto de ordenanza al Concejo Deliberante de dicho municipio en diciembre de 2006, pero nunca fue debatido³⁹¹. En noviembre de 2007, la ADC presentó su informe “Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial” en Río Grande y lo distribuyó entre funcionarios y concejales, algunos de los cuales acordaron promover una reforma³⁹².

Implementación de una reforma en la Municipalidad de Alta Gracia. El 26 de diciembre de 2006, el Concejo Deliberante de Alta Gracia, provincia de Córdoba, aprobó la primera reforma que regula la contratación de publicidad oficial en Argentina³⁹³. La ordenanza fue parcialmente vetada por el intendente, supuestamente debido a la oposición de los dueños de medios de comunicación locales³⁹⁴. Sin embargo, el Concejo Deliberante rechazó el veto y ratificó la ordenanza. Esta norma fue defendida por la asociación de periodistas local, que la denominó “una legislación pionera en el país, que busca evitar la discriminación publicitaria hacia medios de comunicación cuya línea editorial pudiera molestar al gobierno de turno”³⁹⁵.

Uno de los puntos clave de la ordenanza es la prohibición de contratar publicidad directamente con periodistas. Según el autor de la norma, el concejal Osman Alvarez:

Muchos periodistas cuestionaron [la ordenanza] porque consideraban que avasallaba su derecho a trabajar. Pero... esa explotación de los periodistas que los obliga a convertirse en buscadores de publicidad... es obvio que van a recibir presiones. Con la ordenanza buscamos hacer justicia, pero también independencia editorial y profesional de los periodistas³⁹⁶.

La ordenanza requiere que los medios de comunicación sean incluidos en un registro municipal anual con el fin de recibir publicidad. “La vigencia de este registro evitó –por primera vez– el surgimiento repentino de proyectos propagandísticos que, disfrazados de nuevos medios de comunicación, vivían exclusivamente de la pauta pública y desaparecían una vez concretados los comicios”³⁹⁷. La norma prohíbe todo tipo de publicidad oficial durante los treinta días previos a las elecciones municipales³⁹⁸. También establece un sistema por el cual los medios de comunicación registrados reciben la misma proporción de la publicidad asignada³⁹⁹. Según el presidente del Concejo, Hugo Pesci, “se buscó distribución equitativa

para que no se use como premio y castigo. Antes, dependía de la época y los gobiernos y hasta del humor del intendente⁴⁰⁰. Hasta el momento, según se nos fue informado, todos los medios de comunicación registrados han recibido pauta oficial⁴⁰¹. Como resultado de esta experiencia, otros municipios han comenzado a mostrar interés por aprobar ordenanzas similares⁴⁰².

Las actividades que se llevaron a cabo en la campaña por la reforma abarcaron desde la preparación de principios básicos para una nueva legislación a la asistencia técnica a los legisladores y acciones en el plano judicial.

Desarrollo de los principios básicos para la regulación de la publicidad oficial. En 2006, la ADC publicó un informe titulado “Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial”. El objetivo era promover una serie de principios rectores que cualquier proyecto legislativo debería respetar.

Luego de esbozar estos principios, la ADC llevó a cabo una serie de talleres y reuniones con determinados actores, incluidos abogados y periodistas, entre otros, para debatir su contenido y recibir *feedback* a nivel nacional y de las cuatro provincias analizadas en *Una censura sutil*. Varios de los talleres fueron cubiertos ampliamente por la prensa local, lo que contribuyó a aumentar la visibilidad del tema.

El lanzamiento del informe sobre principios básicos se realizó en el marco de un debate público en Buenos Aires el 14 de noviembre de 2006⁴⁰³. Entre los asistentes, se encontraban periodistas que habían viajado desde distintas provincias, quienes expresaron su apoyo a la propuesta y compartieron sus experiencias en relación con la censura indirecta.

Asistencia técnica a legisladores a nivel nacional y local. La ADC se reunió con varios legisladores interesados en presentar proyectos de ley a nivel nacional. A finales de 2006, la prácticamente inactiva Comisión de Libertad de Expresión de la Cámara de Diputados finalmente se reunió e invitó a la ADC a presentar el informe “Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial”. La ADC también se reunió con legisladores de la ciudad de Buenos Aires interesados en regular la publicidad oficial y prestó asistencia técnica para uno de los proyectos de ley presentados a la Legislatura de la ciudad. Además, asistió a funcionarios de la ciudad de Cañuelas (provincia de Buenos Aires) en la elaboración de normas en materia de publicidad oficial y debatió propuestas con diversos concejales. También brindó similar asistencia para la elaboración de una ordenanza de reforma en Río Grande, los tres proyectos de ley presentados en la provincia de Río Negro, un proyecto de ley presentado en la provincia de Chaco, los proyectos de ley bajo consideración en Tierra del Fuego, y un proyecto de ley presentado en la provincia de Buenos Aires, entre otros.

Publicación de información sobre el gasto en publicidad oficial. Desde 2006, la ADC ha realizado regularmente solicitudes de información pública al gobierno nacional y ha publicado el análisis de los datos recibidos. En agosto y diciembre de 2007, sobre la base de datos oficiales, la ADC publicó dos informes especiales sobre el gasto en publicidad del gobierno nacional en 2006 y 2007. Estos documentos registraron un aumento considerable de dicho gasto en relación con el de 2005, describieron las campañas publicitarias más importantes y pusieron

de relieve la falta de criterios claros en la asignación de publicidad. Ambos informes fueron cubiertos por diarios de primera línea como *La Nación* y *Clarín*, entre otros⁴⁰⁴.

Acciones judiciales. La ADC ha recurrido a acciones judiciales tanto para procurar sentencias favorables como para aumentar la visibilidad del tema entre los funcionarios y la opinión pública. La primera acción legal en este sentido fue la presentación en calidad de *Amicus Curiae* en el caso por el retiro de publicidad oficial como represalia al diario *Río Negro*, el 8 de mayo de 2003. A mediados de septiembre de 2006, luego de una prolongada demora, el Procurador General de la Nación emitió su dictamen en este caso. Si bien no respaldó el amparo presentado por el diario (argumentando que la falta de un marco jurídico claro tornaba imposible la intervención judicial), instó a la Legislatura a aprobar leyes claras y aplicables para regular la distribución de publicidad oficial, que limiten la amplia discrecionalidad de la que gozan actualmente las autoridades gubernamentales. En su dictamen, citó en forma directa el texto y las recomendaciones elaboradas en *Una censura sutil*. Cómo fue explicado anteriormente, en septiembre de 2007, la Corte Suprema finalmente falló a favor del periódico. La sentencia del tribunal, que dispuso que el retiro de publicidad oficial (del gobierno provincial) en represalia constituyó un acto de censura indirecta, destacó la necesidad de reformas legales en la materia.

El tema de la publicidad oficial a nivel nacional logró mayor difusión a fines de mayo de 2007, cuando la editorial Perfil demandó al gobierno nacional por discriminación con motivos políticos al negarle publicidad oficial al diario *Perfil* y la revista *Noticias*, ambos de aparición semanal. En noviembre de 2007, la ADC presentó un *Amicus Curiae* para apoyar el recurso de amparo de la editorial.

La ADC también inició acciones judiciales en las provincias de Córdoba y Neuquén para obtener acceso a información pública sobre el gasto en publicidad e incrementar la visibilidad del tema en la prensa local y nacional. La ADC presentó un recurso de amparo en un tribunal provincial contra el gobierno de la provincia de Neuquén, debido a la falta de respuesta a su pedido de acceso a la información pública. Tanto en primera instancia como en segunda instancia se obtuvieron fallos favorables, y al gobierno provincial se le otorgó un lapso de 60 días para brindar la información solicitada⁴⁰⁵. Del mismo modo, la Fundación GEOS, con sede en Córdoba, presentó un amparo contra el gobierno provincial local por la falta de respuesta a una solicitud de información similar presentada por dicha fundación y la ADC. Una vez más, el tribunal dictaminó que la información debía ser proporcionada. El gobierno proveyó entonces parte de los datos solicitados.

Colombia: pactos por la transparencia

Los “Pactos por la Transparencia” son acuerdos escritos firmados por los intendentes y gobernadores con la ciudadanía local, representada por las organizaciones locales. El Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, que tiene a su cargo las políticas y programas

del gobierno para combatir la corrupción, ha promovido estos pactos y funcionó como testigo de ellos. Los funcionarios que firman estos acuerdos se comprometen públicamente a implementar medidas específicas orientadas a promover la transparencia de sus gobiernos. Dichas medidas apuntan a incrementar el control social sobre el sector público y, como tales, suponen una participación ciudadana significativa en el Comité de Seguimiento. Estos comités están formados por organizaciones de la sociedad civil que monitorean y evalúan la implementación de las medidas comprendidas en los “Pactos por la Transparencia”.

En un contexto de prácticas problemáticas, en el que los periodistas venden cupos publicitarios a funcionarios públicos (como se describe en el Capítulo IV) en 2004 la Asociación Nacional para el Desarrollo Social del Periodista (ANPRESS) promovió la inclusión en los “Pactos por la Transparencia” de una disposición que tratara específicamente el tema de la publicidad oficial en el departamento de Tolima. De hecho, el 7 de febrero de 2004, el alcalde electo de la ciudad de Ibagué, Tolima, Rubén Darío Rodríguez, firmó un pacto por la transparencia que incluía el compromiso de “hacer un manejo transparente de la contratación de la pauta publicitaria según los acuerdos a los que se llegue con los medios de comunicación representados en el comité de seguimiento”⁴⁰⁶. A partir del pacto, se dictó un decreto en el que se previeron márgenes de tarifas para la emisión de mensajes publicitarios por radio y TV, según los diferentes horarios de la programación⁴⁰⁷ y se creó un comité que tiene a su cargo la contratación de publicidad.

Lamentablemente, este organismo estaba compuesto exclusivamente por funcionarios del gobierno municipal⁴⁰⁸. La falta de representantes de organizaciones de la sociedad civil compromete la independencia del organismo respecto del actual gobierno. Este último ordenó que la contratación de espacios de publicidad se publicara en las carteleras y en el sitio web de la alcaldía⁴⁰⁹. Según el director ejecutivo de ANPRESS, la información sobre publicidad no aparece ni en las carteleras ni en el sitio web de la alcaldía, pero sí puede encontrarse bajo nombres diversos (entre ellos, “apoyo a la gestión”), lo que vuelve extremadamente difícil detectar qué contratos corresponden a pauta oficial⁴¹⁰.

En 2007, la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), de Bogotá, firmó un acuerdo con el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción para incluir una cláusula similar a la utilizada en Ibagué en los “Pactos por la Transparencia” firmados por los candidatos en el contexto de las elecciones municipales y departamentales de octubre de 2007. La FLIP participa en el comité de seguimiento de un subgrupo de aquellos departamentos para los cuales los “Pactos por la Transparencia” incluyen una cláusula de publicidad oficial, y también ofrece asistencia técnica a aquellos alcaldes y gobernadores que ratifiquen los acuerdos en cuanto a su implementación. La FLIP también diseñará una herramienta para monitorear su implementación, a ser utilizada por dicho programa. Al momento de redactarse este informe, los gobernadores de los departamentos del Atlántico, Bolívar, Nariño y Tolima y los alcaldes de sus capitales ya habían ratificado los pactos⁴¹¹.

VIII. Acceso a la información y cuestiones de transparencia

En todos los países comprendidos por este informe, nos enfrentamos con numerosos obstáculos al momento de buscar información pública sobre la publicidad oficial y temas afines, incluso en países, como Chile y Perú, que cuentan con leyes formales de acceso a la información. Los casos de falta de respuesta adecuada –o de falta total de respuesta– a las solicitudes formales de información indican la falta de voluntad política para abordar el déficit de transparencia dentro de los organismos de gobierno involucrados, especialmente en temas de libertad política y rendición de cuentas (accountability) financiera⁴¹².

Las leyes de acceso a la información favorecen y consolidan la libertad de los medios de comunicación y la libertad de expresión en general. Estas leyes tornan la labor de los gobiernos, incluida la asignación de publicidad, más transparente ante los ciudadanos y los periodistas. Las dificultades que experimentamos en la obtención de información sobre las prácticas en materia de publicidad oficial sugieren que allí donde los gobiernos hacen negocios a puertas cerradas prosperan abusos de todo tipo.

IX. Recomendaciones

A todos los gobiernos –en particular los de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Perú y Uruguay

1. Comprometerse pública y efectivamente -en todos los niveles de gobierno- a no utilizar la publicidad y otras presiones financieras o indirectas para interferir con la libertad e independencia de los medios. Demostrar dicho compromiso investigando las denuncias creíbles de dichas interferencias en el pasado y, en particular, en el futuro.
2. Adoptar e implementar leyes claras y específicas que establezcan procedimientos de contratación justos, competitivos y transparentes para todas las áreas de gobierno. Tales leyes deben garantizar la asignación imparcial de todo el gasto relacionado con publicidad, de manera que se respeten y se aseguren plenamente la independencia y el pluralismo de los medios.
 - a. Esta legislación debe incluir un sistema claro de evaluación y ponderación de criterios objetivos y transparentes para la selección de los medios de comunicación. El primer criterio debe ser el perfil del medio de comunicación y el público al que se dirige, de modo tal de asegurar que el mensaje llegue a su destinatario

apropiado. Otros criterios deben incluir factores como el precio, mediciones de tirada o audiencia (utilizando datos confiables e independientes) y demás consideraciones pertinentes. Otras especificaciones distintas del precio deben ser tan objetivas y cuantificables como resulte posible.

- b. Los gobiernos pueden optar por establecer las medidas correctivas que sean apropiadas para garantizar que los medios de comunicación pequeños y locales no resulten injustamente excluidos de las asignaciones de publicidad. Estas medidas, sin embargo, deben ser neutrales en cuanto a la línea editorial, transparentes y no discrecionales.
- c. La legislación existente debe ser modificada con el fin de establecer claramente qué funcionarios públicos decidirán sobre cada aspecto de la publicidad, y definir sus funciones y responsabilidades.
- d. Con el fin de evitar abusos y mejorar la eficacia de la publicidad, todos los organismos deben estar obligados por ley a planificar el presupuesto de la publicidad total anual. La publicidad debe justificarse en función de campañas que tengan objetivos de comunicación claros.
- e. Como regla general, toda la pauta oficial debe ser asignada mediante procesos competitivos, rápidos y flexibles, y la contratación directa debe reservarse para situaciones de verdadera emergencia. La publicidad gratuita debe ser utilizada dentro de los parámetros establecidos por las leyes de radiodifusión u otras similares.
- f. Siempre que sea posible, los organismos deben utilizar procesos periódicos de licitación pública para toda la publicidad que puedan prever con razonable antelación para ese período. Las licitaciones les permiten a los organismos obtener tarifas más bajas, y al mismo tiempo les otorgan a los medios de comunicación mayor certidumbre en cuanto a sus ingresos por publicidad. Los organismos de gobierno que más anuncian deben poder utilizar este tipo de procesos para satisfacer al menos algunas de sus necesidades en materia de publicidad.
- g. Los intermediarios y otros subcontratistas contratados por organismos públicos, tales como las agencias de publicidad, deben estar sujetos a las mismas condiciones de licitación y transparencia que los propios organismos. Dichos intermediarios deben ser contratados mediante procedimientos justos, abiertos y competitivos.

- h. La ley debe exigir la publicación de toda información referente a los contratos y los datos detallados de gastos por publicidad, como se indica a continuación.
 - i. Las características de los tipos de medios de comunicación en los que se publicarán anuncios relativos a subastas o licitaciones públicas deben ser lo suficientemente específicas de modo tal de impedir asignaciones arbitrarias.
 - j. La ley debe prever sanciones penales y civiles apropiadas para la violación de cualquiera de sus disposiciones, así como también recursos adecuados que permitan a las partes cuestionar asignaciones ilegales de publicidad.
 - k. La ley debe facultar a los defensores del pueblo a nivel nacional y local para impugnar violaciones a las leyes de publicidad.
3. Asegurar que las decisiones en materia de asignación de publicidad oficial no se encuentran concentradas en manos de funcionarios designados políticamente, sino a cargo de individuos con la capacidad técnica adecuada.
 4. Abstenerse de utilizar la publicidad oficial –directa o indirectamente– con fines electorales, partidarios o de promoción personal. La publicidad oficial debe ser clara, relevante, necesaria y útil. Adoptar los mecanismos apropiados para prevenir, investigar y sancionar tales abusos, en especial durante períodos electorarios. Una opción posible consiste en suspender toda la publicidad, excepto la que corresponda a situaciones de emergencia, durante los períodos de campaña electoral.
 5. Incrementar la transparencia de la pauta oficial, publicando información oportuna sobre el gasto en concepto de publicidad, tanto en versiones impresas como online de boletines oficiales o publicaciones similares, durante todas las etapas del proceso (tales como el llamado a licitación, la selección de la oferta ganadora, etc.).
 6. Aumentar la transparencia de la publicidad del sector público requiriendo a todas aquellas entidades estatales que publicitan que den a conocer informes detallados y periódicos –como mínimo anuales– de sus actividades en relación con la publicidad y de los procedimientos utilizados para asignar las contrataciones. Estos informes deben ser de fácil comprensión para el público en general y estar estandarizados para todos los organismos y dependencias oficiales. Los términos de los contratos publicitarios (incluyendo a las contrataciones directas) deben ser públicos.

7. Publicar en Internet los presupuestos publicitarios anuales y el informe de gastos de todos los organismos de gobierno. Estos deben ser claros y resultar fácilmente comprensibles para el público en general; y no deben incluir más de tres o cuatro rubros para el gasto en publicidad. Incluso cuando la información sobre gastos y presupuesto del Poder Ejecutivo se encuentre centralizada en un solo organismo, el acceso a la información de cada organismo en particular queda justificado en este caso por las implicancias que tiene el régimen de publicidad para la libertad de expresión.
8. Empoderar a los organismos de investigación y contralor para que inspeccionen con diligencia las prácticas ilegales en el proceso de contratación de publicidad por parte del Estado, y en particular cualquier acusación de aplicar un sesgo político o personal al criterio de asignación.
9. Requerir a los organismos de contralor pertinentes que lleven a cabo y publiquen un informe de auditoría anual sobre los gastos y prácticas del gobierno en materia de publicidad.
10. Garantizar que todos los subsidios oficiales a los medios sean otorgados a través de organismos independientes, según criterios y procedimientos justos, transparentes y previamente establecidos.
11. Desistir de toda interferencia indebida con los contenidos editoriales y la autonomía de los medios– incluyendo la negativa de acceso a la información pública en represalia por coberturas críticas, los intentos por evitar la publicación de noticias críticas del gobierno y otras formas de hostigamiento e intimidación.
12. En particular, los gobiernos de Argentina, Chile y Uruguay deben priorizar el estudio de las propuestas existentes para la reforma de los regímenes en materia de publicidad oficial.
13. Todos los países deben adoptar e implementar una legislación integral acerca del otorgamiento de licencias de radio y TV a organizaciones comunitarias y cuestiones relacionadas, en cumplimiento de los estándares básicos en materia de libertad de expresión y pluralismo de medios establecidos por los instrumentos de derechos humanos del Sistema Interamericano. Las licencias deben ser concedidas sobre la base de criterios que garanticen la igualdad de oportunidades de acceso a todas las partes interesadas, y nunca como el resultado de un proceso en el que primen favoritismos políticos o personales.

14. El gobierno de Colombia debe tomar medidas para asegurar que sus leyes en materia de radiodifusión comunitaria se implementen de manera justa y apropiada.

Al gobierno de Perú

15. Adoptar regulaciones claras, específicas y exhaustivas para la implementación de la ley de publicidad oficial sancionada en 2006. Asimismo, empoderar al organismo pertinente para que investigue prácticas ilegales en la contratación de publicidad por parte del gobierno y aplique las sanciones establecidas por la ley.

A los gobiernos de Argentina, Colombia, Costa Rica y Uruguay

16. Aprobar una ley exhaustiva en materia de acceso a la información pública, basada en principios de apertura y divulgación máxima al público.

A los gobiernos de Chile, Honduras y Perú

17. Asegurar que se cumpla plenamente con las leyes existentes en materia de acceso a la información en poder del Estado.

A los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos

18. Monitorear y efectuar reportes periódicos sobre los abusos relacionados con la publicidad oficial, el otorgamiento de licencias de radio y TV y otras formas de presión financiera o indirecta.
19. Documentar con regularidad tanto casos específicos como abusos sistemáticos en estas áreas y exhortar a los gobiernos a que los enfrenten adecuadamente.
20. Formular pautas rectoras o recomendaciones específicas y promover la adopción de reformas legales pertinentes para prevenir y sancionar las diversas formas de censura indirecta. Esas recomendaciones deberían también promover las buenas prácticas y la jurisprudencia local y regional.

A las organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional, regional y local

21. Monitorear sistemáticamente las prácticas de censura financiera e indirecta y continuar presionando para lograr la rendición de cuentas (*accountability*) en la materia, incluso por medio del litigio, la asistencia legal a profesionales de los medios y el uso de las leyes de acceso a la información.

A los medios de comunicación y las agrupaciones de periodistas

22. Apoyar activamente la reforma de las leyes y prácticas en materia de publicidad oficial, y denunciar todos los abusos y presiones financieras relacionados con ellas.
23. Elaborar y adherir a un código de ética que contenga compromisos para lograr un régimen de publicidad oficial justo y transparente e independencia para los medios y los periodistas. En particular, los periodistas y otros productores de contenidos no deben participar en la negociación de pauta publicitaria, que debe ser llevada a cabo por los gerentes o representantes de marketing de las empresas periodísticas.
24. Lograr un acuerdo abarcativo acerca del empleo formal y legal de los periodistas y otros profesionales de los medios, que garantice sus derechos laborales fundamentales.

Anexo A: Antecedentes por país

Argentina

Argentina cuenta con alrededor de 40 millones de habitantes y una población altamente urbanizada. En 1983, salió de su más reciente dictadura, de siete años de duración. En diciembre de 2001, luego de cuatro años de una grave recesión, el país se sumió en una crisis social, política y económica que culminó con un gran levantamiento popular en Buenos Aires y ciudades de todo el país, en el que murieron al menos 30 personas. Argentina atravesó tres gobiernos de transición en el curso de diez tumultuosos días, pero las dichas transiciones se llevaron a cabo de forma ordenada sin que se interrumpiera el gobierno civil y constitucional.

A partir de mayo de 2003, bajo el gobierno del ex Presidente Néstor Kirchner, Argentina experimentó una relativa estabilidad política y crecimiento económico, y Kirchner gozó de altos niveles de popularidad. Su relación con los periodistas fue en general distante y tensa: mencionó a ciertos medios de comunicación y periodistas en particular y los acusó de formar parte de su oposición política; los periodistas, a su vez, se quejaron de la falta de acceso a miembros del gobierno. Kirchner no brindó ninguna conferencia de prensa durante todo su mandato, y afirmó que prefería a los fotógrafos antes que a otros periodistas “porque no hacen preguntas”⁴¹³. Fue sucedido en el poder por su esposa, la ex senadora Cristina Fernández de Kirchner, quien asumió la presidencia el 10 de diciembre de 2007.

Pocos medios de comunicación nacionales dependen de los ingresos por publicidad oficial para su supervivencia, y los desembolsos por publicidad no son el único instrumento

de presión que ejerce el gobierno a nivel nacional. Esto es especialmente cierto teniendo en cuenta que muchos de los grandes medios de comunicación están en manos de grupos con intereses económicos en otros sectores de la economía. De hecho, la relación entre los medios de comunicación y el gobierno puede caracterizarse mejor como interdependiente, con algunos conglomerados de medios de comunicación que son percibidos como de gran poder sobre la opinión pública. Al mismo tiempo, estos conglomerados se encuentran afectados por una red poco transparente de facultades discrecionales del gobierno en temas como la asignación de licencias de radiodifusión y la política fiscal. En contraste, a nivel provincial, muchos medios de comunicación dependen de la pauta oficial para sobrevivir –como por ejemplo en Tierra del Fuego, donde se considera que la prensa gráfica y otros tipos de medios reciben aproximadamente el 75% de sus ingresos por publicidad de los organismos gubernamentales⁴¹⁴. Los gobiernos provinciales, en particular, utilizan sistemáticamente su control de los recursos publicitarios como “zanahorias” o “garrotes” (premios y castigos) financieros, para perjudicar económicamente a una publicación que les resulta molesta o para influir indebidamente sobre los contenidos.

Chile

Chile sufrió un golpe militar en 1973 y regresó a la democracia en 1990. Desde entonces, el país ha sido gobernado por la coalición de centroizquierda Concertación de Partidos por la Democracia. El mandato de la actual Presidenta Michelle Bachelet se extiende hasta marzo de 2010. De los 16 millones de habitantes que tiene Chile, aproximadamente la tercera parte vive en la capital, Santiago.

La prensa chilena está dominada por los medios de comunicación con sede en Santiago, algunos de los cuales tienen cobertura nacional. En particular, la prensa gráfica está liderada por el periódico *El Mercurio*, de orientación hacia la derecha, que posee 21 periódicos regionales, la mayoría de los cuales tiene su propia imprenta. Según Roberto Silva, director de *El Observador*, un periódico de la región de Valparaíso, sólo existen quince medios gráficos viables en las doce regiones de Chile, y de esos sólo cinco tienen suficiente infraestructura y solvencia para competir con los periódicos regionales de *El Mercurio*⁴¹⁵. En enero de 2007, decenas de pequeñas y medianas empresas de medios de comunicación se reunieron en la ciudad de Valdivia para desarrollar estrategias comunes para fortalecer sus empresas. Crearon una asociación nacional de pequeñas y medianas empresas de medios de comunicación llamada ANEPYME (Asociación Nacional de Empresas Periodísticas PYME)⁴¹⁶.

En 1990, luego de diecisiete años de censura directa y amenazas contra periodistas, muchos chilenos creían que los medios que se habían opuesto a la dictadura prosperarían bajo un régimen de mayor libertad de prensa. Sin embargo, la mayoría de los que habían surgido durante la dictadura para cuestionar sus políticas represivas desaparecieron, debido princi-

palmente a la falta de solvencia financiera⁴¹⁷. En este contexto, gran parte del debate sobre la libertad de expresión y la libertad de prensa en Chile –incluyendo temas relacionados con las prácticas en publicidad oficial– se relaciona con la falta de pluralismo.

Colombia

De los 44 millones de habitantes que tiene Colombia, casi ocho millones viven en la capital, Bogotá, y su área metropolitana. Colombia tiene dos canales privados de televisión (RCN Televisión y Caracol Televisión), así como también un canal público (Canal Uno) y un canal institucional (RTVC) que transmite principalmente actividades oficiales. RCN y el Grupo Prisa son dueños de las estaciones de radio AM y FM más importantes del país. *El Tiempo* es el periódico más leído, de amplia difusión en todo el país.

La censura indirecta en Colombia se lleva a cabo en el contexto del conflicto armado de larga data que involucra a las fuerzas armadas del gobierno, guerrillas de izquierda, grupos paramilitares de derecha y poderosas organizaciones de tráfico de drogas. Si bien las amenazas físicas son endémicas, así como los asesinatos de periodistas, muchos profesionales de los medios concuerdan en que la censura indirecta es una amenaza grave y en aumento a la libertad de prensa. Existen evidencias de que grupos armados ilegales han cooptado a gobiernos locales y han contribuido a extender estas prácticas. Aun así, se trata de un lugar en el que los periodistas sienten que pueden llevar a cabo un cambio positivo. En este sentido, Colombia ofrece algunas experiencias alentadoras a nivel local con los “Pactos por la Transparencia”, es decir, los compromisos de gobiernos municipales y provinciales a la apertura que, al menos en un caso, incluyeron un compromiso específico por la transparencia en la contratación de publicidad oficial.

Costa Rica

Costa Rica es una nación centroamericana de poco más de cuatro millones de habitantes, con una alta concentración de población en el Valle Central, donde se encuentran San José (la capital) y su área metropolitana. Costa Rica es conocida por su larga y sólida tradición democrática y por haber abolido al ejército en 1948. Las instituciones autónomas proveen un contrapeso importante a la autoridad presidencial. Por otra parte, la Contraloría General de la República, un organismo autónomo que reporta a la Asamblea Legislativa y se encarga de controlar las finanzas del Estado, actúa como un coadministrador virtual de los fondos estatales.

Dos grupos de medios de comunicación dominan el mercado de la prensa gráfica. *La Nación* es considerado ampliamente como el periódico más influyente, y el grupo al que pertenece también es dueño de otros dos periódicos. El otro grupo cuenta con

La Extra, de gran tirada, y con otro periódico de alcance nacional. El mercado de radiodifusión se encuentra muy diversificado. El principal grupo de radiodifusión es Repretel, que posee varias estaciones de radio y el canal de televisión que tiene la segunda audiencia más grande (Canal 6). El canal de TV más visto es Canal 7, cuya empresa propietaria es también uno de los principales proveedores de televisión por cable del país. Los medios de comunicación del interior por lo general son financieramente débiles, y de hecho muchos medios gráficos de las provincias no se publican con regularidad debido a problemas de financiación.

Honduras

Honduras tiene aproximadamente 7,5 millones de habitantes, de los cuales alrededor de 1,2 millones vive en la capital, Tegucigalpa. Debido al relieve montañoso del país, sólo tres de un total estimado de 691 estaciones de radio tienen cobertura nacional, y los programas de noticias de seis canales de televisión nacional compiten con los de unas 200 emisoras locales. La falta de carreteras y de otros tipos de infraestructura limita la distribución de los medios gráficos. Es así que, aunque cuatro periódicos se describen a sí mismos como nacionales, dos compiten en la zona norte y oeste del país, mientras que los otros dos lo hacen en las zonas del centro, sur y este.

La propiedad de los diez principales medios de comunicación (cuatro periódicos, cuatro canales de televisión y dos emisoras de radio) se concentra en manos de seis familias, que a su vez conforman la Asociación de Medios de Comunicación de Honduras⁴¹⁸. Varias de estas familias son también dueñas de grandes compañías, como por ejemplo empresas farmacéuticas, cadenas de comida rápida, compañías telefónicas u hoteles. Al menos tres de los dueños de los grandes medios de comunicación son miembros activos del Partido Liberal, que se encuentra actualmente en el poder⁴¹⁹. A partir de marzo de 2004, numerosos políticos a lo largo y ancho del país eran al mismo tiempo dueños de medios de comunicación⁴²⁰. Transparency International ha calificado a Honduras como el segundo país con el peor índice de corrupción en América Latina⁴²¹.

Perú

Durante la década del ochenta, Perú estuvo signado por un espiral de violencia política y violaciones a los derechos humanos perpetrados por grupos armados como Sendero Luminoso y las fuerzas de seguridad peruanas. El país atravesó una crisis política y económica particularmente grave, que incluyó una hiperinflación severa durante el primer mandato del Presidente Alan García (1985–1990). Alberto Fujimori asumió el poder en 1990 y en 1992 disolvió el Congreso peruano. Fue elegido para un segundo mandato en 1995 y se presentó nuevamente en 2000,

aunque renunció a la presidencia a raíz de un escándalo de corrupción perpetrado por Vladimir Montesinos, jefe de inteligencia del Estado y principal aliado de Fujimori. Los videos de Montesinos realizando pagos a cambio del apoyo editorial de grandes medios de comunicación peruanos fueron ampliamente cubiertos por la prensa de ese país. Bajo la presidencia de Alejandro Toledo (2001–2006), varios dueños de medios de comunicación fueron encarcelados por recibir esos pagos y otros se fugaron⁴²². En julio de 2006, Alan García asumió la presidencia una vez más, y lideró la aprobación de nuevas regulaciones en materia de publicidad oficial que, aunque imperfectas, representan un paso en la dirección correcta.

Si bien los medios de comunicación tienden a operar con mucha más independencia que la que tuvieron con Fujimori, la mayoría atraviesa problemas económicos, y muchos aparecen sólo moderadamente comprometidos con la cobertura independiente de los acontecimientos políticos. Sin embargo, existe una considerable diversidad política en sus opiniones editoriales, y varios llevan a cabo programas o notas que denotan un periodismo de investigación serio.

Uruguay

Uruguay cuenta con aproximadamente 3,5 millones de habitantes, de los cuales alrededor del 44% viven en la capital, Montevideo. El país cuenta con una decena de medios gráficos de alcance nacional con sede en Montevideo y otros 80 medios gráficos asociados a la Organización de la Prensa del Interior. Uruguay tiene aproximadamente 50 estaciones de radio AM y 140 FM, y 50 canales de televisión. Un puñado de emisoras de radio y televisión tienen cobertura nacional o acuerdos con estaciones del interior del país que retransmiten su programación.

En 2002, un fiscal y un juez iniciaron la primera de varias investigaciones penales sobre el abuso de fondos de la publicidad oficial, lo que provocó que varios funcionarios públicos fueran condenados y sentenciados a prisión. En marzo de 2005, Tabaré Vázquez, del partido de izquierda Frente Amplio, asumió la presidencia. Su elección marcó un importante cambio ideológico y partidario, que puso fin a 175 años de gobierno (con pocas excepciones) de los dos partidos tradicionales, de centroderecha. Las prácticas de la gestión de Tabaré Vázquez en materia de publicidad oficial se consideran más equilibradas que las de administraciones anteriores, y el gasto total ha disminuido en comparación con el de gobiernos previos. Vázquez tiene en general una relación distante con los medios de comunicación y su gobierno ha sido criticado por otorgar muy pocas oportunidades a la prensa para entrevistarlos. Vázquez y varios de sus ministros acusaron públicamente a diversos medios de comunicación de actuar como agentes de la oposición política, una práctica que muchos profesionales de los medios consideran inadecuada e incluso peligrosa.

Anexo B: Marcos jurídicos y prácticas en los países relevados

Marco jurídico y prácticas en materia de publicidad oficial en Argentina⁴²³

A nivel nacional. Las regulaciones nacionales generales para la contratación de bienes y servicios por parte del Estado están contenidas en una serie de decretos del Poder Ejecutivo que incluyen definiciones básicas y parámetros (tales como topes económicos) para diversos tipos de contratos⁴²⁴. La regla general para la adquisición de servicios, establecida por medio de una combinación de leyes, regulaciones y jurisprudencia, dispone la realización de licitaciones públicas abiertas.

Según lo establece un decreto de 1971, aún en vigencia, toda la contratación de publicidad debe ser llevada a cabo por Télam, la agencia de noticias estatal⁴²⁵ –aunque ni este decreto ni regulaciones posteriores especifican cuáles deben ser los procedimientos de contratación. Télam funciona como intermediario⁴²⁶ y como agencia de publicidad, proveyendo también el diseño, la producción y los servicios de colocación de la pauta a diversos organismos de gobierno⁴²⁷. Aun cuando se contratan agencias de publicidad, la distribución de la pauta oficial es manejada exclusivamente por Télam⁴²⁸.

En efecto, es posible que Télam elija tercerizar los servicios de diseño y producción, para lo cual, por lo general, utiliza la contratación directa o lo que se conoce como “contratación

privada”, un proceso levemente más competitivo, en el que se llama a cinco empresas a presentarse a licitación⁴²⁹. Sin embargo, según la periodista María O’Donnell, “dos directivos de [Télam] y dos empresas que intentaron competir me dijeron que, por sus características, estas convocatorias se prestan a arbitrariedades y se quejaron de resultados supuestamente digitados desde la Secretaría de Medios a favor de una empresa determinada”⁴³⁰.

Un decreto de 1996 dispone que todos los organismos del Poder Ejecutivo Nacional deben canalizar todas las solicitudes de publicidad a través de la Secretaría de Prensa (hoy denominada Secretaría de Medios), que reporta directamente a la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación⁴³¹. De acuerdo con Graciela Misasi, directora General de Publicidad Oficial (una dependencia de la Secretaría de Medios), además de aquellos organismos que pautan independientemente (cuestión que analizaremos más adelante), su dirección general controla y asigna los recursos presupuestarios para todas las campañas publicitarias del Poder Ejecutivo⁴³².

El secretario de Medios le solicita formalmente a Télam que organice campañas con objetivos específicos, y según los recursos disponibles, para “clientes” en particular (organismos de gobierno). Télam entonces planifica la campaña, negocia los términos con los diversos medios, y envía el plan al secretario de Medios, quien debe aprobarlo y que puede efectuarle modificaciones. Una vez concluida la planificación de la campaña, Télam emite una orden de publicidad. Luego de que los avisos fueron publicados o emitidos, los medios envían al gobierno una copia de su contenido junto con la facturación correspondiente. Télam negocia descuentos en relación con las tarifas publicitarias básicas de cada medio, basándose en factores tales como la cantidad de avisos contratados, una práctica que es común tanto entre los anunciantes públicos como privados⁴³³.

El gerente de Legales y el gerente de Administración y Finanzas de Télam nos comentaron que, si bien existen normativas internas que especifican los procedimientos de contratación para la mayoría de los gastos de este organismo, no hay ninguna que se aplique a la contratación de espacio publicitario⁴³⁴. En tanto, cuando le preguntamos a Graciela Misasi por qué el gobierno no utilizaba algún procedimiento competitivo para la compra de publicidad, nos respondió que no resultaba un método viable dado el carácter urgente que tiene en general la asignación de pauta. Según un gerente de publicidad de uno de los principales diarios nacionales, no obstante, el gobierno bien puede planificar varias campañas con anticipación, pero tiende a tomar decisiones al respecto “de un día para el otro”⁴³⁵. En tanto el analista de medios Dardo Fernández, director de *Diario sobre Diarios*, opinó que el problema radica en la falta de planificación adecuada y la ausencia de una “política de comunicación” a nivel gubernamental⁴³⁶.

Misasi no explicó por qué el gobierno no llama a licitación pública en el caso de las campañas publicitarias que no revisten urgencia. Cuando le preguntamos cuál es la autoridad legal que le permite al gobierno pasar por alto los procesos licitatorios regulares para la contratación de bienes y servicios, simplemente respondió que “el secretario [de Medios] está

facultado” –aunque no parece existir una autorización legal para que dicho funcionario invalide las normas generales que rigen las contrataciones del Estado.

Tampoco se observa ningún criterio legal que regule la selección de medios para la colocación de publicidad. Andrea Caldararo, directora de Producción de Contenidos para Medios del Estado, de la Secretaría de Medios, nos manifestó que la asignación publicitaria que lleva a cabo el secretario de Medios es el resultado “de una planificación realizada considerando los destinatarios deseados, así como la cobertura geográfica, relacionando la misma con los objetivos del mensaje solicitado”. Afirmó que esta planificación tiene en cuenta factores tales como niveles de audiencia, tipo de medios y cobertura geográfica y demográfica de los medios. Sin embargo, no nos precisó qué grado de importancia se le asigna a esas variables en relación con otras como el precio y demás⁴³⁷. La aplicación de estos criterios en la práctica resulta poco clara, tal como lo evidencian los casos de asignación discriminatoria de la pauta oficial por parte del gobierno argentino documentados en este informe.

Hay una serie de órganos y organismos públicos nacionales que manejan su propio presupuesto publicitario en virtud de normas específicas. Es el caso, entre otros, del Banco Nación⁴³⁸, de Lotería Nacional⁴³⁹, Secretaría de Turismo⁴⁴⁰ y el Instituto Nacional de Vitivinicultura⁴⁴¹. En el curso de nuestra investigación, requerimos información a algunos de estos organismos acerca de sus gastos y prácticas en materia de publicidad⁴⁴².

A nivel provincial. Dada la organización federal de la Argentina, las provincias y el gobierno nacional tienen autonomía para regular sus respectivos presupuestos publicitarios. Como consecuencia, no existen reglas uniformes en la materia. No obstante, las problemáticas legales y de prácticas observadas en las diversas provincias presentan muchos rasgos comunes. Los marcos jurídicos o las prácticas en tres de las cuatro provincias analizadas en *Una censura sutil* –Córdoba, Neuquén y Río Negro– no fueron modificados desde la publicación de aquel informe⁴⁴³. En febrero de 2008, la provincia de Tierra del Fuego emitió un decreto que regula la contratación de publicidad oficial, como se describió anteriormente.

En términos generales, en Córdoba, Neuquén y Río Negro, los marcos jurídicos que rigen la compra de publicidad oficial resultan insuficientes e inadecuados: carecen de las reglas y criterios que asegurarían asignaciones publicitarias transparentes y justas, y no logran establecer mecanismos de control ni contrapesos efectivos. La responsabilidad en materia de publicidad para dichas provincias continúa centralizada en manos de un solo funcionario, como por ejemplo el secretario de Medios o el secretario de la Gobernación provinciales. Tal vez la práctica común más importante que detectamos es que, si bien los organismos oficiales gastan millones de pesos por año en concepto de publicidad, ni uno sólo de los gobiernos provinciales incluidos en el estudio adjudicó los contratos publicitarios de modo abierto y competitivo.

A la vez, en las provincias los conductores de programas políticos o de noticias, y en algunos casos los dueños de medios pequeños, sistemáticamente circulan por los despachos oficiales buscando publicidad para financiar sus audiciones. Otra práctica que atraviesa los límites geográficos es la utilización de la publicidad oficial para presionar sobre los contenidos

de los medios y gestionar un tratamiento preferencial a funcionarios del gobierno. Tal como mencionáramos en este informe, varios casos de manejo abusivo de la publicidad por parte de los gobiernos provinciales para beneficiar a medios favoritos o intentar influir en los contenidos se mantienen a lo largo del tiempo.

Por ejemplo, en *Una censura sutil* habíamos documentado un abrupto descenso en la publicidad oficial al diario *Hoy Día Córdoba* en relación con sus competidores⁴⁴⁴. Nuestras mediciones de la pauta del gobierno provincial para octubre de 2006 muestran que dicha situación no se modificó sustancialmente:

<i>Periódico</i>	<i>Circulación</i>	<i>Cm²</i>
La Voz del Interior	60.000*	5.341,70
Hoy Día Córdoba	15.000**	1.162,50
La Mañana de Córdoba	2.500–3.000***	9.850,00

* Promedio trimestral del Instituto Verificador de Circulaciones (IVC).

** En base a información brindada por el diario.

*** En base a diversas fuentes del mercado editorial local.

Marco jurídico y prácticas en materia de publicidad oficial y subsidios en Chile

La contratación de publicidad oficial en Chile está completamente descentralizada. Cada ministerio –e incluso programas individuales dentro de sus estructuras– maneja su propio presupuesto y sus contrataciones, de modo que el presupuesto general para publicidad está compuesto de los diversos montos que emplean los diferentes ministerios y programas con este propósito. Por ejemplo, Cecilia Alzamora, jefa de Comunicaciones del Ministerio de Bienes Nacionales, nos informó: “Las diferentes áreas del ministerio (División de Bienes Nacionales, Catastro, Propiedad Raíz, Gabinete de Ministros, etc.) que requieren de servicios publicitarios son las que toman las decisiones en la contratación, cuando cuentan con presupuesto para hacerlo”⁴⁴⁵.

Según la nueva ley de adquisiciones que entró en vigencia en agosto de 2003, la publicidad oficial en Chile está sujeta a normas y regulaciones modificadas que requieren la utilización del sistema electrónico de contrataciones Chilecompra para todas las adquisiciones del Estado. Esta ley se aplica a todos los organismos de todos los niveles (incluso a los gobiernos regionales y municipales), con única excepción de las empresas públicas y contratos gubernamentales que se consideran secretos o confidenciales.

Según dicha norma, toda información sobre las contrataciones oficiales será publicada en el sitio web de Chilecompra, con pequeñas excepciones en caso de contratos de muy bajo monto o que sean abonados con la caja chica del organismo. Los proveedores del gobierno

pueden registrarse una vez al año, suministrando su información legal y comercial y pagando una tarifa mínima, o bien brindar esta información cada vez que se presentan a concurso. Existen cuatro maneras posibles de realizar las contrataciones:

- a. *Licitación pública*: para contrataciones por montos superiores a los \$61 mil los organismos deben llevar a cabo un proceso de licitación completamente abierto, al que pueden presentarse todas las empresas registradas⁴⁴⁶.
- b. *Licitación privada*: para casos especiales que involucren servicios altamente especializados o ciertas situaciones de emergencia; al menos tres empresas deben ser convocadas a presentar pliegos⁴⁴⁷.
- c. *Contratación directa*: para montos por debajo de los \$61 mil o en casos que invoquen excepciones contempladas en la ley, tales como emergencias, desastres naturales o la existencia de un único proveedor⁴⁴⁸. La ley permite un pequeño margen de discrecionalidad a los funcionarios en aquellos casos en los que se utilizarán licitaciones restringidas o contrataciones directas⁴⁴⁹.
- d. *Convenios marco*: en aquellos casos en los que el gobierno adquiere grandes cantidades de bienes o servicios estandarizados (tales como insumos de oficina u hospitalarios, computadoras, vehículos u otros equipamientos), los funcionarios generalmente deben elegir entre un conjunto de proveedores aprobados que han acordado ofrecer un precio fijo por sus bienes o servicios, eliminando la necesidad de presentarse repetidamente a concurso para tales casos estandarizados⁴⁵⁰.

El sistema incluye un convenio marco para la publicidad oficial en medios gráficos y digitales, renovable cada seis meses⁴⁵¹. Para ser incluidos en dicho convenio, los medios deben ofrecer un descuento en sus tarifas publicitarias habituales, rebajas por cantidad, redacción de textos de avisos publicitarios y servicios de diseño gráfico gratuitos, así como capacitación y asistencia técnica en la colocación de los avisos y días de publicación. Sin embargo, según un funcionario de Chilecompra, los descuentos y los precios son los dos factores más importantes para la inclusión en el convenio marco⁴⁵². El convenio más reciente abarcó 33 periódicos impresos y digitales (seis diarios nacionales y 23 regionales).

Los organismos de gobierno que buscan anunciar en medios gráficos o electrónicos están obligados a elegir una de las ofertas incluidas en el convenio marco, a menos que puedan demostrar que les resulta posible obtener mejores condiciones por fuera de dicho acuerdo. No obstante, están facultados para elegir cualquier medio o medios de su preferencia dentro de los incluidos en el convenio sin que deban justificar su decisión. La Comisión Especial Investigadora sobre Avisaje del Estado concluyó que, si bien el convenio marco constituye

un excelente mecanismo para compras simples, tales como insumos de oficina, no resulta útil para la contratación de servicios más complejos como la publicidad de las políticas y servicios del gobierno. Aun más, por el modo en que fueron diseñados en Chile, los convenios marco aplicados a la compra de publicidad pueden conducir a niveles inadecuados de discrecionalidad y a tomas de decisiones arbitrarias⁴⁵³.

Representantes de varios medios gráficos pequeños se han quejado de que el sistema de Chilecompra los excluye, o bien porque carecen de información acerca de su funcionamiento o simplemente porque desconocían su existencia⁴⁵⁴. Otros argumentan que el requisito de que el medio se encuentre al día con todos los pagos de impuestos resulta prohibitivo para la mayoría de los medios pequeños y medianos⁴⁵⁵.

En la práctica, la descentralización de las adquisiciones del Estado en Chile permite que exista una variedad de criterios y procedimientos utilizados para la contratación de pauta que son tan vastos como el número de ministerios y avisos existentes. Datos oficiales de enero de 2004 a agosto de 2007 sugieren que, del monto total de publicidad del gobierno nacional adquirido durante ese período, sólo alrededor de un tercio se hizo por fuera del sistema Chilecompra⁴⁵⁶.

Todos los organismos oficiales deben presentar un plan anual de compras, y desde el año 2007, también deben elaborar una planificación publicitaria anual, poniendo el énfasis en la selección de los medios en los que pautarán⁴⁵⁷. Nuestros intentos por consultar dichos planes revelaron que muy pocos fueron publicados en Internet, y aquellos que lo fueron presentaban diferentes formatos y niveles de detalle, y la información distaba de ser clara o completa⁴⁵⁸.

Tal como mencionáramos, según los encargados de vender publicidad al Estado en medios de Valparaíso y Tarapacá, el gobierno generalmente negocia los contratos directamente con los medios en cuestión, y luego abre una licitación utilizando el sistema de contratación electrónico de Chile –pero los resultados ya han sido arreglados de antemano⁴⁵⁹.

Al igual que Uruguay, Chile cuenta con una disposición legal concebida para fortalecer a los medios del interior del país. La ley de prensa del año 2001 estipula que “los fondos que establecen los presupuestos del Estado, de sus organismos y empresas y de las municipalidades, destinados a avisos, llamados a concursos, propuestas y publicidad, que tengan una clara identificación regional, provincial o comunal, deberán destinarse *mayoritaria y preferentemente* a efectuar la correspondiente publicación o difusión en medios de comunicación social regionales, provinciales o comunales”⁴⁶⁰. Ricardo Puga, gerente general del periódico *El Día* (publicado en la ciudad de La Serena, región de Coquimbo) y actual vicepresidente de la Asociación Nacional de Prensa, afirmó que en la práctica dicha ley no se respeta⁴⁶¹.

La ley de prensa también creó un programa de subsidios para fortalecer a los medios regionales, provinciales y locales. El presupuesto es asignado por la Secretaría General de Gobierno y distribuido por las secretarías regionales ministeriales (Seremi) del gobierno en cada región.

Por ley, los subsidios son otorgados por jurados con conocimientos técnicos en cada región. Dichos jurados están integrados por representantes de la Asociación de Radiodifusoras de Chile (ARCHI), el Colegio de Periodistas, la Asociación Nacional de la Prensa (ANP) regional, un representante de la Asociación Nacional de Televisión (Anatel) o de los canales, otro de la Intendencia, del Consejo Regional (CORE) y de las secretarías regionales ministeriales de Educación y de Gobierno. La asignación de estos fondos ha sido criticada por brindar apoyo a medios que ya tienen una posición consolidada o a medios efímeros, y en especial porque el Gobierno Regional es el que tiene la última palabra en cuanto a los beneficiarios, y con frecuencia ha invalidado las recomendaciones del jurado. Por estos motivos, el Consejo Metropolitano del Colegio de Periodistas de Coquimbo se abstuvo de participar del comité técnico del año 2006⁴⁶². En agosto de 2007, dicha agrupación envió una carta a la Secretaría General de Gobierno, denunciando que dos de los subsidios habían sido otorgados a medios que ni siquiera figuraban en la lista que consideró el jurado. El Consejo declaró que estaba considerando si seguiría participando o no del jurado en el futuro⁴⁶³. En declaraciones *off the record*, un funcionario de alto rango nos comentó que el problema radica en que los criterios políticos invalidan los criterios técnicos⁴⁶⁴.

Durante 2006, el fondo distribuyó 235 millones de pesos (aproximadamente USD 444 mil), y en 2007, más del doble de aquel monto (535 millones de pesos, aproximadamente USD 1 millón). Como regla general, el fondo destina el 60% de su presupuesto a radio y TV y el 40% restante a medios de otro tipo. Desde 2001, ha beneficiado a 900 medios locales, provinciales y regionales en todo Chile.

Marco jurídico y prácticas en materia de publicidad oficial en Colombia

Hasta hace poco tiempo, la adquisición de publicidad del sector público en Colombia se regía por un estatuto del año 1993 que se aplicaba en general a todos los contratos del gobierno, a todos los niveles. Dicha norma fue modificada por una nueva ley que entró en vigor en enero de 2007⁴⁶⁵. Según la ley de 1993, el proceso de contratación estaba sujeto al tamaño del contrato en relación con el presupuesto del organismo (cuanto más reducido era el presupuesto, más bajo era el límite permitido para la contratación directa). En muy pocos casos se permitía ese tipo de contratación; generalmente, se exigía el llamado a licitación. Según la nueva ley, son cuatro los tipos de contratación permitidos⁴⁶⁶.

Por ley, las decisiones en materia de publicidad oficial están descentralizadas para cada organismo del gobierno nacional⁴⁶⁷. En la práctica, el proceso de contratación involucra a funcionarios administrativos, asesores legales y funcionarios del área de comunicación. Para campañas de mayor envergadura, algunos organismos contratan a agencias intermediarias

que realizan una oferta en cuanto a espacio y tiempo de aire en diferentes medios. En estos casos, los funcionarios pueden requerir que se agregue o se quite algún medio en particular a dicha propuesta⁴⁶⁸.

Los criterios que establece la ley para otorgar un contrato publicitario son muy generales (se ordena optar por el ofrecimiento “más favorable a la entidad y a los fines que ella busca”⁴⁶⁹). Se requiere que los organismos tengan en cuenta los precios, así como “estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados por ella”⁴⁷⁰. Con una pequeña excepción en cuanto a los contratos de muy bajo monto, se supone que todos los contratos en todos los niveles de gobierno deben publicarse online en www.contratos.gov.co, independientemente del monto o el proceso⁴⁷¹. En la práctica, dicho sitio web raramente se encuentra actualizado. Identificar y localizar contratos publicitarios resulta complicado, dado que pueden aparecer bajo alguna de las diversas categorías del gasto relacionadas con publicaciones, servicios de información, telecomunicaciones, etc.

Seis organismos gubernamentales que respondieron a nuestros pedidos de acceso a la información nos manifestaron que durante 2005, 2006 y el primer trimestre de 2007, adquirieron aproximadamente el 86% de su publicidad por medio de contrataciones directas. En tanto, el 13% fue contratado utilizando licitaciones⁴⁷².

Los criterios empleados para seleccionar los medios en los cuales pautar parecen variar de acuerdo a si los avisos contienen información acerca de otras licitaciones públicas (tal como la solicitud de pliegos) o si se relacionan con alguna campaña de interés público. Analizamos cinco contratos de publicidad oficial relacionados con la publicación de llamados a licitación y encontramos que en todos los casos los medios habían sido elegidos exclusivamente sobre la base del precio, sin considerar el target de audiencia u otros criterios⁴⁷³. También examinamos cinco contratos relacionados con campañas de interés público y hallamos que en cuatro de ellos los organismos oficiales en cuestión habían utilizado un sistema de puntos, por el cual a cada propuesta se le asignaban puntos por “aspectos económicos”, tales como el precio y la solvencia económica, y por “aspectos técnicos”, tales como los niveles de audiencia y la cobertura geográfica. El medio que sumara el total más alto ganaba la licitación⁴⁷⁴. No obstante, dicho análisis no es utilizado por todos los organismos, que parecen emplear cualquier criterio que estimen apropiado. El Registro Civil de la Nación justificó sus contratos con certificaciones expedidas por su Oficina de Prensa y Comunicaciones, en las que se asegura que el medio seleccionado es capaz de implementar la campaña en cuestión, y por la Oficina de Talento Humano, que certifica que el medio cuenta con recursos humanos idóneos para la ejecución del convenio. Sin embargo, en el contrato no se especifica qué parámetros siguieron cada una de esas oficinas para emitir tal certificación⁴⁷⁵. En resumen, los criterios legales vagos y el abuso de las contrataciones directas conducen a asignaciones publicitarias altamente discrecionales.

Marco jurídico y prácticas en materia de publicidad oficial en Costa Rica

En Costa Rica, la distribución de publicidad oficial se encuentra muy descentralizada y la mayoría de ella es contratada por organismos estatales autónomos, tales como el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), que también detenta el monopolio de las telecomunicaciones, la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS), universidades públicas y cuatro bancos comerciales del Estado.

Hemos analizado la distribución de publicidad oficial en los periódicos *La Nación*, *Al Día*, *La República*, *Diario La Extra* y *La Prensa Libre*, por un período elegido al azar que abarcó desde el 14 al 29 de mayo de 2007. Los cuatro bancos estatales fueron responsables del 41% de la pauta del período, seguidos por otros organismos autónomos (29%), las cuatro universidades públicas (13%), el Poder Judicial (6%), el Poder Ejecutivo (6%) y los municipios (3,5%)⁴⁷⁶.

La contratación de publicidad del Estado en Costa Rica está exenta de las prácticas regulares de contratación—independientemente de los montos de los contratos o de cuestiones de urgencia—en virtud de la supuesta “inconveniencia” de las licitaciones públicas en este y otros casos. Por ley, los organismos de gobierno pueden utilizar la contratación directa de publicidad, aunque se les exige que elaboren un “plan anual en el que definan los criterios generales que utilizarán para seleccionar los medios en los que pautarán, teniendo en cuenta el target de audiencia, las necesidades institucionales y los costos”⁴⁷⁷. Los funcionarios con los que hablamos se mostraron de acuerdo con esta disposición y aseguraron que las licitaciones no resultan prácticas para la publicidad oficial, incluyendo la de las instituciones autónomas⁴⁷⁸.

En general, los organismos de gobierno parecen cumplir con el requisito de elaborar un plan anual y justificar su gasto en publicidad, que es controlado por la Contraloría General de la República, que examina todas las finanzas públicas. Según Laura Mora, directora del Área de Mercadeo del ICE, las campañas se elaboran teniendo en cuenta “el contenido que quiero transmitir, cuál es la audiencia a la que está dirigida y qué medios son los que me permiten llegar a esa audiencia. Son criterios puramente comerciales”⁴⁷⁹. Lo mismo consideró Gabriela López, directora de Mercadeo de la CCSS, quien destacó que se parte del “público objetivo, que son a quienes nos tenemos que dirigir. Seleccionamos a los medios en base a criterios de llegada e impacto del mensaje”⁴⁸⁰.

El primer paso en el proceso de planificación suele ser un plan de medios, para lo cual varios organismos gubernamentales contratan agencias de publicidad. De acuerdo con la ley, la contratación de estas agencias está sujeta a las regulaciones y procedimientos normales que se utilizan para cualquier otro tipo de contratación, que establecen diferentes niveles de competencia según el monto del contrato⁴⁸¹. Funcionarios de tres organismos públicos nacionales (incluyendo dos instituciones autónomas) nos relataron que utilizan los servicios de agencias

de publicidad que monitorean diversos medios, proveen información sobre factores tales como audiencia, circulación y alcance, y pueden recomendar un plan de medios⁴⁸². Sin embargo, quienes toman las decisiones finales acerca de la elección de los medios son los funcionarios⁴⁸³. Las dependencias oficiales también suelen utilizar los servicios de las agencias de publicidad para producir avisos, aunque unas pocas, como el ICE y la CCSS, cuentan con un departamento creativo dentro de su propia estructura⁴⁸⁴.

Representantes de medios más pequeños ubicados en el interior del país se han quejado de que la utilización de agencias de publicidad constituye un obstáculo a su capacidad para recibir contratos publicitarios del gobierno. Doris Rodríguez, del periódico *El Imparcial*, de la ciudad de Puntarenas, nos comentó que “estas agencias manejan la mayoría de la pauta y discriminan a los medios regionales. Nosotros tratamos de mercadearnos dentro de las agencias de publicidad, pero es muy cansador: los encargados de las cuentas cambian con regularidad y se pierde contacto, y es difícil estar permanentemente lidiando con eso”⁴⁸⁵.

Según Laura Mora, una vez que fueron elegidos los medios, se les envía una “orden de servicio”, que primero debe ser inspeccionada por la Contraloría General de la República, lo que asegura que se respetaron los criterios para la selección de medios que se habían detallado en el plan de medios. Para poder recibir una orden de servicio, los medios deben estar incluidos en el registro de proveedores del organismo, para lo cual deben completar un formulario⁴⁸⁶. La Contraloría General de la República también audita el gasto del gobierno por medio de informes mensuales de la inversión en publicidad. Según dispone la ley, los funcionarios pueden verse obligados a reembolsar los montos que hubieran sido asignados en violación de las normas de contratación pertinentes⁴⁸⁷.

Tres periodistas consultados nos comentaron que las asignaciones publicitarias que realizan los organismos autónomos se basan en criterios objetivos relacionados con el *target* de audiencia y el mensaje, y que en la actualidad dichos organismos no incurren en manejos arbitrarios o abusivos en la asignación de la pauta. Tal afirmación fue confirmada por dos ejecutivos de medios y cuatro funcionarios del área de marketing de dos organismos autónomos. Sin embargo, todos ellos coincidieron en que dichos abusos sí habían tenido lugar bajo el gobierno anterior, del presidente Pacheco⁴⁸⁸.

Doris Rodríguez nos relató que en los medios regionales el rol del periodista y el del empresario de medios suelen estar mezclados, lo que plantea dilemas éticos a los periodistas. “Cuando usted anda cubriendo una información y de paso tiene acceso a la persona que maneja los presupuestos de publicidad de las instituciones, que generalmente es el jefe de prensa, para usted es muy fácil matar dos pájaros con la misma piedra. Se habla de los temas informativos y después del tema publicitario”, afirmó. También sostuvo que existen presiones sobre los contenidos: “A veces piden que los apoyes con ciertas coberturas, y a veces quieren controlar los textos (de una entrevista, por ejemplo). Pero hay que ser prudentes para no pelearse y defender su punto de vista”, aseguró.

El escándalo que culminó con la renuncia, en septiembre de 2007, del vicepresidente de Costa Rica, debido a un memo en el que, entre otras cuestiones, se proponía el uso de publicidad oficial para asegurar coberturas periodísticas favorables al gobierno durante las negociaciones por un tratado de libre comercio con Estados Unidos, muestra que los abusos del gobierno en esta materia aún pueden constituirse en una herramienta para la censura indirecta en Costa Rica.

Marco jurídico y prácticas en materia de publicidad oficial en Honduras

La compra de espacios de publicidad oficial en Honduras está sujeta a las (mismas nuevas) normas y regulaciones que se aplican a las contrataciones del gobierno en general. La primera ley de contratación de Honduras fue aprobada en 1985 y reformada en 2001⁴⁸⁹. No contiene ninguna referencia a la pauta oficial, excepto para especificar que la publicidad, edición e impresión son servicios que deben ser adquiridos por medio de contratos⁴⁹⁰. Como tales, los procedimientos que deben seguirse en cada caso están determinados por el monto del contrato en cuestión. Cuanto más elevado sea dicho monto, más competitivo será el proceso requerido⁴⁹¹.

Una variedad de leyes exige que el gobierno publique tipos de anuncios específicos en “medios de circulación nacional” o en medios “de mayor circulación”. Sin embargo, tales estatutos no proporcionan ninguna guía o criterio para seleccionar entre los medios en cuestión⁴⁹².

En 2005, el gobierno dictó un decreto que establece un sistema basado en Internet para las adquisiciones del Estado, que estipula que toda la información sobre contrataciones y procedimientos contractuales sea publicada online⁴⁹³. La Oficina Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (ONCAE) es responsable de implementar este sistema y generar las regulaciones de contratación específicas. El secretario General de esta oficina, Carlos Espinal, confirmó que las instituciones del Estado normalmente no están siguiendo los procedimientos que dicta la ley para contratar a los medios de comunicación. “Se están preparando documentos modelo para estandarizar cierto tipo de compras, por ejemplo, medicamentos, pero la publicidad todavía no entra en las prioridades”. El funcionario consideró que existe un desconocimiento de la ley y agregó: “Las instituciones deberían tener una planificación anual de su publicidad, que les permita mejores precios y una apertura para que participen más medios, pues un contrato de publicidad tiene una vigencia de un año”, pero admitió que se requiere un régimen especial de contratación con los medios, aunque reconoció que “regular las relaciones con los medios es algo sensible y delicado”⁴⁹⁴.

Si bien nuestra investigación revela que algunos organismos conservan el control sobre parte de su publicidad, un memorando de la Presidencia del 29 de marzo de 2006 delegó el

control y la toma de decisiones sobre los presupuestos de publicidad de organismos centralizados y descentralizados al secretario personal del presidente, Raúl Valladares⁴⁹⁵.

Valladares afirmó que las decisiones en materia de publicidad se toman consultando a los organismos individuales que pautan. Agregó que el actual gobierno utiliza un “criterio de equidad” en la asignación de pauta oficial, que se tradujo en contratos con medios que no habían sido tomados en cuenta con anterioridad. Sin embargo, no explicó de qué manera se aplica el estándar de “equidad” ni brindó datos específicos en cuanto a las prácticas de asignación⁴⁹⁶.

Según el asesor legal del presidente y actual ministro de la Presidencia, Enrique Flores Lanza:

A nivel presupuestario cada institución –no todas– maneja partidas para publicidad, pero a efecto de decisiones políticas se ha tratado de centralizar, a través del secretario privado, este tema (...) Entiendo que no hay criterios definidos a nivel general de contratación (...) El único criterio que se maneja, y en eso la ley es permisiva, es que la publicidad no tiene que estar sujeta a licitación o concurso, en virtud de las calidades especiales que los medios puedan brindar. Aunque sea más barato sacar un anuncio en medios de menor audiencia, la ley permite hacerlo en los de más audiencia⁴⁹⁷.

Flores no especificó qué ley exime a la publicidad oficial de los procedimientos de contratación normales, y nuestra investigación no reveló ningún estatuto que lo haga.

Según un funcionario público del alto rango perteneciente a la gestión anterior y el periodista Manuel Torres, que ha investigado a grupos de medios en Honduras, la toma de decisión en los gastos de publicidad oficial ha estado centralizada desde 1998⁴⁹⁸. Sin embargo, encontramos evidencia de que, en ocasiones, algunos organismos contratan su propia pauta oficial⁴⁹⁹. Según Federico Duarte, jefe del Departamento de Relaciones Públicas de la Cámara Legislativa, los fondos de publicidad de ese cuerpo son controlados por el presidente del Congreso, Roberto Micheletti. Duarte nos comentó: “Los maneja el presidente a su discreción... Él decide todo eso”⁵⁰⁰.

Marco jurídico y prácticas en materia de publicidad oficial en Perú

Tal como se explicó en el cuerpo principal de este informe, el Congreso peruano aprobó una ley de publicidad oficial en agosto de 2006. En términos generales, no existe una excepción en las normas generales que rigen las adquisiciones del Estado que contemple la publicidad oficial, y los organismos deben justificar la selección de los medios de comunicación, evitar el uso de la publicidad con fines partidarios o de promoción personal, y evaluar las campañas publicitarias.

Asimismo, la compra de pauta oficial está todavía sujeta a las normas y regulaciones que se aplican a las contrataciones del Estado en general. En este marco, el proceso de contratación está relacionado con el monto del contrato en cuestión. En casos muy precisos, se permite la contratación directa, pero en general se requiere cierto nivel de licitación o concurso⁵⁰¹.

A partir de 2001, los contratos del gobierno han sido generalmente publicados en el sitio web del Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Desde 2004, los organismos públicos también publican sus planes anuales de adquisiciones, aunque estos pueden ser modificados más adelante⁵⁰².

En diciembre de 2001, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones presentó un proyecto de ley para modernizar y volver más transparente el sector de las telecomunicaciones. Dicho proyecto se debatió ampliamente en el Congreso y finalmente fue aprobado como Ley de Radio y Televisión el 15 de julio de 2004. Una de sus disposiciones resuelve que la publicidad oficial debe colocarse preferentemente en programas cuyo contenido “contribuya a la elevación del nivel educativo, cultural y moral de la población”⁵⁰³. Anteriormente, parte de la pauta oficial había sido asignada a programas cuyo contenido era ampliamente considerado como ofensivo y contradictorio con los mensajes públicos que se estaban transmitiendo⁵⁰⁴.

En la práctica, los funcionarios públicos suelen seguir los procedimientos formales y los límites monetarios que dispone la ley para las contrataciones del Estado, en gran parte debido al temor a sanciones legales por violar las normas de contratación establecidas⁵⁰⁵.

Sin embargo, ejecutivos del área de marketing de cuatro medios nacionales afirmaron que los contratos de publicidad oficial suelen negociarse de manera informal entre los representantes de los medios y los funcionarios, y que cuando se llevan a cabo los procesos de licitación, los ganadores están establecidos de antemano. Un ejecutivo de marketing de un medio nacional nos manifestó:

Se supone que [la publicidad oficial se contrata] por concurso público si se trata de un monto de mayor cuantía. Se buscan tres postores, se concursa y gana el que mejor propuesta tenga. Sin embargo, la cosa no es tan así. El trabajo de nosotros también es de *lobby*: voy a buscar al gerente de publicidad de tal ministerio, hablo con él, le invito un café, le ofrezco mi mejor programa, con más alto rating, a cambio de que me dé una buena pauta y un precio no tan alto. Así, cuando es de mayor cuantía buscamos tres postores que sabemos que no van a ganar y ganamos nosotros, simplemente para no chocar con la formalidad que te exige la ley. Con avisos de menor cuantía también se negocia con cada entidad, para sacar un precio mejor que no está en el estándar oficial⁵⁰⁶.

Este relato fue confirmado por un ejecutivo de marketing de otro medio de comunicación nacional⁵⁰⁷.

Según periodistas locales, las contrataciones públicas de los gobiernos locales se basan en su mayoría en contactos personales. De acuerdo con el periodista José Alberto Ordoñez, corresponsal del Instituto Prensa y Sociedad (IPYS) en Cusco:

No hay publicidad oficial por concurso, toda es por adjudicación directa. El sistema para poner publicidad oficial en una radio es netamente por amistad del periodista con el jefe de la institución o con el encargado de imagen institucional (...) En el caso de la prensa escrita, es más difícil determinar cuál es el criterio que se utiliza a la hora de que una determinada entidad coloque un aviso. Pero sí es evidente que el chantaje y la presión se están volviendo moneda común⁵⁰⁸.

En conversación *off the record*, un periodista que trabajó en la Oficina de Relaciones Públicas de la Municipalidad Provincial de Cusco entre enero y junio de 2007 nos reveló que muchas veces la alcaldesa repasaba los periódicos y comentaba la necesidad de “cerrarle la boca” con publicidad a la prensa molesta, y que estaba particularmente disgustada con el *Diario del Cusco* por los títulos y la información que publicaban sobre su gobierno⁵⁰⁹.

Dos funcionarios de alto rango del Ministerio de Transportes y Comunicaciones que se ocupan de temas relacionados con los medios y sus deudas con el gobierno afirmaron que los dueños de medios a veces negocian con el organismo nacional de recaudación de impuestos (la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria) una postergación en el cobro de sus deudas a cambio de la promesa de moderar sus críticas a la gestión actual⁵¹⁰. Esta información fue confirmada por varios periodistas del interior que trabajan para medios que están endeudados con el gobierno⁵¹¹.

Marco jurídico y prácticas en materia de publicidad oficial y subsidios en Uruguay

La compra de publicidad oficial en Uruguay está sujeta a la serie de normas y regulaciones que se aplican a las contrataciones del Estado en general⁵¹². Toda contratación pública requiere un proceso totalmente competitivo, aunque para contratos de entre 4.372 y 87.441 pesos (entre USD 220 y USD 4.370) se permite una instancia menos competitiva, en la que se solicitan propuestas de al menos cinco ofertantes. La contratación directa se permite para montos inferiores a 4.372 pesos (USD 220)⁵¹³. La ley no especifica ningún criterio en particular para la asignación de publicidad oficial.

En general, las empresas de obras y servicios públicos del Estado (que generan una importante cantidad de publicidad oficial en Uruguay) contratan agencias de publicidad

mediante procesos de licitación para el diseño de sus campañas. En julio de 2007, ante las críticas por la falta de transparencia en la contratación de tales agencias, el gobierno convocó a una comisión que desarrolló un procedimiento competitivo detallado. Dicha comisión estaba compuesta por miembros del Poder Ejecutivo, representantes de empresas públicas y miembros de la Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad (AUDAP). A partir de septiembre de 2007, diez importantes contratos del gobierno con agencias de publicidad fueron sometidos a licitación, y otros seis se encontraban en proceso⁵¹⁴. La ley de presupuesto de 1990, destinada a fortalecer el empleo local para los publicitarios, artistas y otros exige que toda la publicidad y los anuncios del Estado sean producidos por profesionales uruguayos⁵¹⁵.

A instancias de los medios del interior del país, se aprobó una ley en 1991 que dispone que los organismos estatales coloquen avisos relacionados con las localidades del interior en medios de comunicación locales (en lugar de nacionales)⁵¹⁶. Según Álvaro Riva, líder de la Organización de la Prensa del Interior (OPI), esta ley ha causado poco impacto dado que la mayoría de la publicidad oficial continúa siendo asignada a los medios nacionales con sede en Montevideo⁵¹⁷.

Los medios del interior son beneficiados con un programa de subsidio creado en 1968, el Fondo de Fomento a la Prensa del Interior. Este fondo es administrado por una comisión compuesta por delegados del Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República y la OPI. Está financiado con un impuesto del 0,5% a la venta de pasajes de avión. La ley estableció los criterios de selección para los beneficiarios, tales como el espacio dedicado a la información, la cantidad de periodistas y otros empleados, la antigüedad del medio y el consumo de papel. Tal vez debido a que los criterios son tan claros, el fondo ha funcionado sin ningún tipo de quejas de discriminación o favoritismo durante casi cuarenta años. Según cifras oficiales, en 2006 el fondo repartió aproximadamente \$639 mil entre 85 medios gráficos del interior del país.

Finalmente, varios estatutos exigen que los organismos públicos destinen el 20% de sus presupuestos de publicidad a los medios estatales administrados por el Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE)⁵¹⁸. En junio de 2007, Sonia Breccia, directora del Canal 5 de televisión estatal, se quejó al Congreso Nacional de que si bien algunos organismos estatales cumplen con la ley, muchos otros no lo hacen⁵¹⁹.

Nuestra investigación reveló que la gran mayoría del gasto público en espacios de publicidad en Uruguay se realiza por contratación directa. Basándonos en nuestras entrevistas y pedidos de información que involucran a más de una docena de organismos y diez medios de comunicación, entre los organismos relevados, solamente el Banco Hipotecario de Uruguay utilizó un proceso competitivo limitado para avisos relacionados con remates de propiedades (este banco ha realizado licitaciones durante los últimos tres años y sostiene que con ello obtuvo mejores precios). Según Rubén Svirsky, administrador del semanario *Brecha*, “uno puede no estar de acuerdo con algunos aspectos de la licitación. Se limita a dos medios de prensa, pero el solo hecho de llamar a licitación es una mejora inédita”⁵²⁰.

El Tribunal de Cuentas es responsable de certificar la legalidad de todas las compras efectuadas por el gobierno. Según su presidente, Guillermo Ramírez, históricamente su organismo ha mantenido como postura que “es legal la contratación directa de publicidad oficial por parte de los distintos organismos estatales, cuando de los planes del gasto no surge una clara discriminación a favor de un medio o un grupo de medios”. Más aún, los contratos de publicidad se consideran exceptuados de la regla que obliga a la licitación⁵²¹ porque “cada organismo sabe al público objetivo que quiere dirigir la publicidad”. En efecto, algunos organismos públicos han justificado específicamente el uso que hacen de la contratación directa de publicidad indicando que los medios seleccionados fueron elegidos para alcanzar determinadas audiencias, lo que está en cumplimiento con la exención de convocar a licitación sobre la base de una “buena administración” de los recursos del Estado.

Ramírez reconoció, sin embargo, que dada la complejidad y las implicancias que supone el proceso de asignación de publicidad en la libertad de expresión, amerita ser regulado en forma específica por la ley, lo que no ocurre en la actualidad⁵²². Más aún, resulta perfectamente posible diseñar procesos licitatorios que tomen en cuenta los parámetros de audiencia necesarios. Su organismo sostiene que deben realizarse procedimientos competitivos para todas las contrataciones de agencias de publicidad. “En este caso los gastos son por montos por encima de los mínimos y hay una gran cantidad de empresas que prestan el mismo servicio. De ningún modo se justifica en el caso de las agencias la contratación directa”⁵²³.

En los casos de las empresas públicas consultadas (UTE, Banco de Seguros, ANCAP y Banco de Previsión Social), son sus directores los que finalmente asignan los espacios, pero toman en cuenta el plan de medios que presenta la propia agencia de publicidad (BSE, UTE y BPS, por ejemplo) o el asesoramiento de la unidad de medios del propio organismo (en el caso de ANCAP) y sobre esa base contratan directamente espacios en cada medio⁵²⁴.

Tal como se describió en la sección “Uruguay: nuevos esfuerzos para cambiar un viejo sistema”, bajo la gestión actual, varios organismos estatales han realizado cambios con el fin de erradicar prácticas publicitarias inadecuadas e incluso ilegales, suprimiendo los fondos de publicidad malversados por sus directores, o implementando nuevos criterios para las asignaciones de publicidad diseñados con el fin de eliminar favoritismos políticos. Varios organismos han intentado eliminar la toma discrecional de decisiones por medio de prácticas tales como las asignaciones secuenciales, que se describen con mayor detalle en el cuerpo principal de este informe.

Otros organismos, incluyendo la Presidencia y el Ministerio de Salud Pública, describieron los procesos diseñados para eliminar favoritismos, pero utilizan criterios para la toma de decisiones que en ocasiones varían y no parecen ser claros o estables. Por ejemplo, un funcionario responsable de la publicidad de la Presidencia nos relató que este organismo había eliminado la publicidad en TV debido a su costo, pero también se refirió a una campaña publicitaria televisiva que planeaban realizar sobre el consumo de drogas⁵²⁵. Un funcionario del Ministerio

de Salud Pública nos comentó: “Yo trato de contemplar los tirajes (...) es una orientación pero no es un criterio. Tratamos de contemplar a todos (...) No es un criterio rígido”⁵²⁶.

A pesar de las buenas intenciones de muchos funcionarios por eliminar las asignaciones discriminatorias de publicidad oficial, la toma de decisiones continúa siendo un tanto arbitraria. La gran disparidad entre los tipos de criterios aplicados –que resulta posible por un marco legal inadecuado– muestra que aún persisten altos niveles de discrecionalidad en el proceso de asignación de publicidad.

Pese a las tentativas generalizadas de mejorar las prácticas de contratación del gobierno, no fue sino hasta septiembre de 2007 que un asesor de comunicaciones de la empresa pública de telefonía (ANTEL, que es completamente estatal) realizó declaraciones públicas justificando las asignaciones de publicidad con motivaciones políticas.

Si en un programa de TV están hablando mal de ANTEL y están atacando a la empresa, no puede aparecer en la tanda de ese programa publicidad de la empresa. No sería lógico; es como tirar la plata. Me puede pasar lo mismo en un diario cuando un editorial habla mal de la empresa y en la siguiente página hay un aviso entero⁵²⁷.

Varios medios publicaron editoriales criticando estos comentarios, y el directorio de ANTEL realizó una declaración para explicar que la empresa “no ha resuelto, ni resolverá nunca asignar los fondos de publicidad según la opinión política de los medios, o según el criterio de los medios sobre la gestión que estamos cumpliendo”⁵²⁸.

Anexo C: Ejemplos de falta de transparencia en los países relevados

Argentina

Argentina aún no cuenta con una ley nacional de acceso a la información⁵²⁹. Sin embargo, un decreto de 2003, que entró en vigencia en abril de 2004, exige a los organismos del Poder Ejecutivo que faciliten el acceso a la información pública que no esté sujeta a excepciones en un plazo de diez días hábiles, con opción a una extensión de diez días más⁵³⁰.

A nivel nacional, la ADC presentó, entre mayo de 2006 y enero de 2008, un total de diecisiete pedidos de información sobre gastos y prácticas en materia de publicidad. Once solicitudes fueron dirigidas al secretario de Medios de Comunicación, todas las cuales fueron respondidas a tiempo y en forma completa. En todos los casos, el gobierno recurrió al plazo extendido de diez días y respondió dentro de ese período de tiempo. Sin embargo, el secretario de Medios no respondió a ninguno de nuestros pedidos de comentarios sobre los casos descritos en este informe. Las solicitudes de información realizadas a Canal 7 y Radio Nacional fueron respondidas en tiempo y forma. Las respuestas a dos solicitudes dirigidas a la Secretaría de Turismo fueron brindadas luego de hacer uso de la extensión de diez días, pero estaban incompletas. También presentamos un pedido al Instituto Nacional de Servicios Sociales para

Jubilados y Pensionados (PAMI) que fue respondido en forma completa, aunque con retraso. La solicitud enviada a la agencia de lotería nacional fue contestada sólo parcialmente luego de cuatro meses de retraso.

La primera ley de acceso a la información en Argentina se aprobó en la provincia de Río Negro en 1984, pero sólo beneficia a las personas que residen en esa provincia⁵³¹. En marzo de 2007, solicitamos información sobre el gasto en publicidad oficial al secretario de Comunicaciones de la provincia de Río Negro, Claudio Mozzoni. La respuesta inicial estaba incompleta, pero recibimos información adicional en mayo y junio de 2007 luego de varias llamadas telefónicas y una entrevista personal.

En Neuquén, no existe una ley de acceso a la información pública. La ADC, junto con la Convocatoria Neuquina por la Justicia y la Libertad, la Cooperativa de Trabajo (8300) y el Sindicato de Prensa de Neuquén, presentaron en total 25 pedidos de acceso a la información sobre el gasto en publicidad oficial a diversos organismos gubernamentales, incluidos los tres poderes del gobierno provincial de Neuquén. Sólo tres de esas solicitudes fueron respondidas. Una de ellas, correspondiente al Poder Judicial, brindó la información requerida sobre el gasto del gobierno en 2006. Otras dos, de la Secretaría General de la Gobernación, indicaron que la información debía ser solicitada a la Secretaría de Estado de Prensa y Comunicación –en lugar de remitir el pedido directamente a esa oficina.

En marzo de 2007, las tres organizaciones locales involucradas en los pedidos de información, con apoyo legal de la ADC, presentaron un amparo en un tribunal provincial contra el gobierno de la provincia de Neuquén debido a la falta de respuesta a las solicitudes. Tanto la decisión de primera instancia (en mayo de 2007), como la del tribunal de apelaciones (en agosto de 2007) fueron favorables a la ADC y las organizaciones locales. Al gobierno provincial se le concedió un plazo de sesenta días para presentar la información solicitada (ver más arriba).

En 1999, la provincia de Córdoba aprobó una ley de acceso a la información⁵³². La Fundación GEOS, de Córdoba, y la ADC elevaron un pedido formal de información al gobierno de dicha provincia el 23 de marzo de 2007. En abril, GEOS presentó un amparo contra el gobierno de Córdoba por falta de respuesta, que concluyó con un fallo a su favor. El 19 de junio de 2007, el gobierno proporcionó parte de la información solicitada.

Chile

El Artículo 8 de la Constitución establece el derecho de acceso a la información pública y un estatuto de 1999 exige a los organismos públicos (excepto a aquellos autónomos o descentralizados) que respondan a determinados pedidos de información en el lapso de 48 horas⁵³³. En enero de 2008, el Congreso de Chile aprobó una legislación de acceso a la información novedosa y exhaustiva. Esta ley amplía el ámbito de aplicación del derecho a pedir información a los organismos autónomos y descentralizados. También crea el Consejo de Transparencia, un organismo autónomo compuesto por cuatro miembros, encargado de promover la plena

transparencia del gobierno y garantizar el derecho de acceso a la información en poder de organismos públicos.

Una serie de pedidos de información fueron realizados para este informe por la ONG de Santiago Pro Acceso, que trabaja en cuestiones de acceso a la información pública y libertad de expresión. A nivel nacional, Pro Acceso elevó solicitudes de información a los ministerios de Educación, Salud y Vivienda, y a la Contraloría General de la República. Los cuatro organismos respondieron (dos por correo electrónico, uno por carta formal y uno a través de una entrevista con el Jefe de Comunicaciones). Junto con el director del periódico online República de Arica (www.republicadearica.cl), Pro Acceso realizó dieciséis pedidos formales de información a organismos de gobierno en la ciudad de Arica y la Primera Región de Tarapacá (donde se sitúa dicha ciudad). Sólo cuatro organismos respondieron satisfactoriamente presentando toda la información requerida.

Colombia

Colombia cuenta con un régimen de acceso a la información imperfecto, en parte debido a que involucra varias disposiciones diferentes en relación con el acceso (y exenciones) en diversos estatutos. Varias disposiciones de la Constitución de 1991 garantizan diversos aspectos del derecho de acceso⁵³⁴ y una ley de 1985 en materia de publicidad de los actos y documentos oficiales⁵³⁵ permite solicitar y por lo general recibir documentos en poder del gobierno. El Código Contencioso Administrativo establece el derecho de todo ciudadano a solicitar información a cualquier organismo público nacional o regional, verbalmente o por escrito. Los organismos cuentan con diez días hábiles para responder⁵³⁶.

Para este informe, la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) presentó dieciocho pedidos de acceso a la información a organismos nacionales sobre procedimientos y gastos en publicidad oficial. Sobre un total de quince respuestas, sólo siete fueron recibidas dentro del límite de diez días establecido por ley. Tres organismos se negaron a responder, alegando que realizaron gastos en difusión o comunicación, pero no en publicidad –a pesar de que se trataba de un pedido de información sobre gastos por cualquier tipo de publicidad⁵³⁷. Encontramos que una dependencia del Congreso Nacional brindó datos incorrectos en relación con el marco jurídico para la contratación de publicidad, que mencionaban decretos que ya no estaban en vigor⁵³⁸.

La FLIP también presentó trece solicitudes a organismos del gobierno local en los departamentos del Atlántico, Bolívar y Cauca. Sólo uno de ellos respondió a tiempo, y tres nunca lo hicieron. En marzo de 2007, la FLIP realizó un pedido de acceso a la información al gobierno municipal de Cartagena que no fue respondido a pesar de las reiteradas llamadas de seguimiento en al menos tres oportunidades diferentes. Sin embargo, luego de que la FLIP presentara una tutela en un tribunal municipal contra el gobierno de Cartagena por falta de respuesta, la municipalidad respondió con cuarenta páginas de información⁵³⁹.

Costa Rica

Aunque Costa Rica no cuenta con una ley de acceso a la información pública, el Artículo 30 de su Constitución afirma: “Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de [obtener] información sobre asuntos de interés público”. Los tribunales han establecido que esta disposición se aplica a todos los organismos estatales, inclusive los centralizados y descentralizados (conocidos como organismos públicos no estatales), empresas públicas organizadas como corporaciones privadas y entidades privadas que ejercen funciones públicas (es decir, aquellas que reciben contratos de prestación de servicios públicos).

El Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPLEX) realizó una serie de pedidos de información a los efectos del presente informe. Ni la oficina de prensa del presidente, ni la compañía de electricidad (ICE), ni dos bancos públicos (Banco Nacional de Costa Rica y Banco Popular) respondieron a dichos pedidos. Sólo la Caja Costarricense de Seguro Social brindó respuesta, proporcionando oportunamente la información solicitada sobre gastos y prácticas del gobierno.

Honduras

Luego de cuatro años de activismo de la sociedad civil y de un considerable debate legislativo, en noviembre de 2006 el Congreso de Honduras aprobó una Ley de Transparencia y Acceso a la Información, que entró en pleno vigor en enero de 2008⁵⁴⁰. El presidente electo José Manuel Zelaya Rosales había presentado esta ley al Congreso y había prometido públicamente que sería sometida a debate y aprobada el día de su asunción. Sin embargo, el 26 de enero de 2006, un día antes de que asumiera el poder, miembros de la Asociación de Medios de Comunicación de Honduras convencieron al presidente del Congreso Nacional, Roberto Micheletti, de que retrasara el debate de esta ley⁵⁴¹. En abril de 2006, el Colegio de Periodistas de Honduras –que estaba también en contra de la ley– expresó públicamente su oposición a que en su texto se incluyera información relativa a los contratos de publicidad oficial⁵⁴².

Esta ley ha sido criticada por múltiples organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, Jaime López, de la red regional Probidad, expresó: “Prácticamente cualquier documento puede ser clasificado como reservado. Cualquier ministro puede hacer esto si él o ella considera que el acceso público a esa información puede ser perjudicial a la ayuda humanitaria, a la seguridad nacional o la estabilidad económica, entre otros criterios vagos”. La ley también viola la Convención Interamericana contra la Corrupción, porque su último artículo estipula que solamente la información pública generada luego de que haya entrado en vigencia está sujeta a sus disposiciones⁵⁴³.

En agosto de 2007, el Congreso Nacional seleccionó tres candidatos a comisionados para dirigir el Instituto de Acceso a la Información Pública creado bajo la nueva ley. Transparency International, el C-Libre de Tegucigalpa y otras organizaciones expresaron dudas sobre los antecedentes de los comisionados y sobre su compromiso con la transparencia y criticaron al Congreso de Honduras por permitir que la política partidaria influya en la selección de los comisionados⁵⁴⁴.

No hemos recibido ninguna respuesta a los pedidos formales de información sobre los gastos en publicidad oficial presentados en mayo de 2007 en el marco de esta investigación a Raúl Valladares, secretario privado del presidente José Manuel Zelaya Rosales, a Federico Duarte, jefe de Relaciones Públicas del Congreso Nacional, y al alcalde de la ciudad del El Progreso. El secretario privado del presidente también se negó a responder una solicitud de información con respecto al presupuesto de publicidad oficial presentada por la Asociación por una Sociedad más Justa (ASJ), de Tegucigalpa. Según Dina Meza, de ASJ, Valladares alegó “razones de seguridad” para no proporcionar la información solicitada⁵⁴⁵. El asesor jurídico presidencial Enrique Flores Lanza nos relató que “haremos públicos todos los contratos suscritos, gracias a la Ley de Transparencia”, aunque no especificó cuándo⁵⁴⁶.

A principios de abril de 2007, tuvimos acceso a la información sobre el presupuesto del Congreso Nacional para publicidad oficial en el sitio web de la Secretaría de Finanzas. Al mes siguiente, luego de presentar formalmente nuestro pedido de información al Congreso Nacional con respecto al presupuesto en publicidad oficial, esa información fue quitada del sitio web y reemplazada por rubros del presupuesto más generales.

Perú

A instancias del entonces presidente Alejandro Toledo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Perú fue aprobada en agosto de 2002 y entró en vigencia en enero de 2003. De acuerdo con esta ley, todo individuo tiene derecho a solicitar información a cualquier organismo público o entidad privada que ofrezca servicios públicos o ejerza funciones administrativas sin necesidad de justificar dicha solicitud. Los organismos deben responder en el plazo de siete días hábiles, que puede extenderse a otros cinco días en casos extraordinarios⁵⁴⁷.

En el contexto del presente informe, el Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), de Lima, elevó seis pedidos de información a nivel nacional, todos los cuales fueron respondidos dentro del plazo establecido por la ley. Todos los organismos brindaron únicamente una parte de la información solicitada en lo que se refiere a gastos y prácticas del gobierno en materia de publicidad, mientras que las respuestas del Ministerio de Transportes y Comunicaciones con respecto a licencias de radio y TV estaban completas. El IPYS también realizó un total de trece pedidos formales de información a nivel local (en Cusco, Loreto, Lambayeque, Huaraz y Piura), de los cuales nueve fueron respondidos con demora y cuatro directamente no lo fueron.

En general, las respuestas fueron parciales y bastante inadecuadas. En algunos casos, el IPYS debió sortear varios obstáculos burocráticos para poder obtener algún tipo de contestación: por ejemplo, la respuesta del 30 de marzo de 2007 brindada por el gobierno regional de Loreto indicaba que la solicitud del IPYS no era válida porque había sido presentada al presidente regional y no al jefe de la Oficina de Transparencia.

Los funcionarios de la municipalidad de Victoria, en Lambayeque, le agradecieron al IPYS que les haya provisto copias de la Ley de Acceso a la Información, de cuya existencia aparentemente no estaban enterados. Su respuesta formal fue extensa e incluyó cierta información que no habíamos solicitado⁵⁴⁸. Dos empleados de jerarquía de la municipalidad de José Leonardo Ortiz nos aseguraron *off the record* que el alcalde, Javier Alejandro Castro Cruz, se oponía a brindar información sobre los contratos de publicidad oficial⁵⁴⁹. Sin embargo, como resultado de una apelación legal presentada por el IPYS por falta de respuesta, la municipalidad terminó proporcionando la información solicitada. El gobierno regional de Ancash fue el único en aportar gran cantidad de información desglosada por campaña publicitaria, tal como lo requiere la ley de publicidad oficial de 2006. Esta información incluía una descripción de las campañas que se llevarían a cabo, sus objetivos, las justificaciones técnicas para la selección de los medios de comunicación, cobertura, duración y un presupuesto global –aunque dichas justificaciones eran bastantes vagas⁵⁵⁰.

Uruguay

En Uruguay, todavía no existe una ley de acceso a la información. Si bien la Constitución no contiene una garantía explícita de acceso a la información, el derecho se encuentra implícitamente reconocido en el artículo 72 y fue confirmado por la justicia⁵⁵¹.

Para la elaboración del presente informe, la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU) presentó pedidos de información sobre los presupuestos publicitarios más significativos a once organismos nacionales diferentes⁵⁵². Cuatro contestaron en tiempo y forma y proveyeron respuestas completas. Otros cuatro lo hicieron con importantes demoras, y dos no lo hicieron en absoluto. Aunque la Presidencia no respondió por escrito, concedió una entrevista en la cual se conversó extensamente sobre las prácticas en materia de publicidad oficial. Además, solicitamos información a las municipalidades de Montevideo y Colonia, que respondieron luego de considerables demoras. Salvo contadas excepciones, la información brindada fue parcial y fragmentaria.

De todos los organismos estudiados, sólo la empresa estatal de energía (UTE) publica información online sobre gastos por publicidad. En sus declaraciones financieras online, los gastos por publicidad oficial se expresan por separado. Asimismo, aunque UTE no respondió originalmente nuestro pedido formal de información, más tarde brindó todos los datos requeridos como así también información adicional que le fue solicitada en una fase posterior del proceso de investigación.

Notas

1 Para una discusión detallada de las leyes y prácticas presentes en cada país relevado, ver Anexo B.

2 Esta clasificación fue tomada de Open Society Justice Initiative, *The Growing Threat of Soft Censorship: A Paper on Indirect Restrictions on Freedom of Expression Worldwide*, 12 de diciembre de 2005, disponible en inglés y español en www.justiceinitiative.org/db/resource2/fs/?file_id=103048.

3 Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, en *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights* (2003), OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 70 rev. 2, (29 de diciembre de 2003) 179-200.

4 Estos países fueron seleccionados básicamente por su diversidad geográfica, política y temática y por nuestras posibilidades para llevar a cabo la investigación.

5 Publicidad del sector público aquí se refiere a toda la publicidad, incluyendo anuncios de servicios públicos y otras comunicaciones, colocada en los medios de comunicación por todas las ramas del gobierno en todos los niveles (nacional, provincial y local), como así también aquella que asignen sus organismos subordinados. Esto abarca todos los avisos pautados por empresas estatales y organismos públicos autónomos, estén o no sujetos al control de las leyes de contratación pública. Además de los costos de publicación, el gasto en publicidad incluye el costo del diseño y la producción. Los conceptos de “publicidad oficial/estatal/del gobierno” y “publicidad del sector público” se utilizarán de aquí en adelante de forma equivalente.

6 Las estimaciones del porcentaje promedio de la publicidad oficial (en contraposición con la publicidad privada) para los medios nacionales en Colombia son aproximadamente: 8% para la televisión, 10% para los medios gráficos y la significativa cifra de 50% para los radios. Entrevista con Irma Villalobos y Judith Osorio, ejecutivas del departamento de marketing del semanario *El Espectador*, 7 de junio de 2007, Bogotá, Colombia. Entrevista con Darío Fernando Patiño, director de noticias de Caracol TV (de Colombia), 20 de marzo de 2007, Bogotá, Colombia. Entrevista con Álvaro Sierra, jefe de editores de *El Tiempo*, 22 de marzo de 2007, Bogotá, Colombia. Asimismo, en Uruguay, la publicidad oficial representa del 5 al 8% para algunas emisoras, y hasta el 50% para algunos medios gráficos. Ricardo Peirano, director del periódico *El Observador*, afirmó que los ingresos en concepto de publicidad oficial nunca exceden el 5% en este diario, pero reconoció que la Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad estima que el promedio de publicidad oficial en los medios gráficos es de un 25% de la pauta total. Entrevista a Peirano, 23 de marzo de 2007, Montevideo, Uruguay. Entrevistas con otros dueños, directores o gerentes de marketing de los siguientes medios arrojaron las siguientes estimaciones: periódicos *El Observador* (5%), *El País* (8%), *Últimas Noticias* (entre 30 y 55%), semanario *Brecha* (60%), Radio El Espectador y Radio Sarandí (aproximadamente 8%), Canal 12 (5%). Algunas de las personas entrevistadas fueron: la directora de Canal 12, Andrea Curcio, 2 de febrero de 2007, Montevideo, Uruguay; el director de marketing de Radio El Espectador, Eduardo Varela, 14 de febrero de 2007; y Sebastián Ruvira, de Radio Sarandí, 24 de abril de 2007, Montevideo, Uruguay. Estas estimaciones son similares a los datos que obtuvimos con nuestras propias mediciones de la publicidad oficial del 1º al 15 de marzo de 2007. Según dichas medidas, el monto de pauta del gobierno para los cuatro periódicos nacionales fue, en promedio, del 15%.

7 En nuestro análisis de la publicidad en el diario *Página/12* para el período del 13 al 27 de junio de 2007, en cm², la publicidad oficial alcanzó el 31% de la publicidad total –con un 21% correspondiente al gobierno nacional. Datos archivados en la ADC.

8 En el Capítulo IV se encontrará información acerca de este aumento en Argentina, Chile y Colombia. Uruguay y Perú, donde el gasto del gobierno ha disminuido en los últimos dos años, constituyen la excepción a esta tendencia.

9 *Proceso* señaló que durante el primer semestre del gobierno de Calderón recibió aproximadamente \$25.600 en ingresos por publicidad oficial, en comparación con los \$131 mil que había recibido el año anterior bajo la gestión del entonces presidente Vicente Fox. *Proceso* alega que, aunque se trata de la revista política más importante del país, desde enero a junio de 2005 se situó en el último lugar del ranking de todas las revistas semanales en términos de ingresos por publicidad oficial. Ver al respecto el alerta de International Freedom of Expression (IFEX), del 5 de octubre de 2007. Disponible en inglés en www.ifex.org/en/content/view/full/86772 y en español en www.ifex.org/es/content/view/full/86773.

10 El informe de prensa, fechado el 25 de julio de 2007, puede consultarse en inglés en www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=703&lID=1 y en español en www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=703&lID=2.

11 “La prensa independiente, enemiga de los gobiernos autoritarios”, Medioslatinos.com (servicio de noticias online), www.medioslatinos.com/modules/news/article.php?storyid=399.

12 “Prensa en Nicaragua denuncia actitud hostil por el gobierno”, *La Nación*, 11 de octubre de 2007, http://nacion.com/ln_ee/2007/octubre/11/mundo1271454.html.

13 El informe de prensa de la SIP, fechado el 10 de diciembre de 2007, puede consultarse en inglés en www.ifex.org/en/content/view/full/88358 y en español en www.ifex.org/es/content/view/full/88359.

14 Las ONG que participaron en la investigación para este informe son la Asociación por los Derechos Civiles (www.adc.org.ar), de Buenos Aires, Argentina; el Instituto Prensa y Sociedad (www.ipys.org), de Lima, Perú; el Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (www.iplecr.org), de San José, Costa Rica; la Fundación para la Libertad de Prensa (www.flip.org.co), de Bogotá, Colombia; la organización Pro Acceso (www.proacceso.cl), de Santiago, Chile; la Asociación de la Prensa Uruguaya (www.apu.org.uy), de Montevideo, Uruguay; y la oficina en Montevideo de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (www.amarcu.org).

15 Convención Americana de Derechos Humanos, Artículo 13.3. Argentina ha sido parte de la Convención desde el 14 de agosto de 1984.

16 Declaración Interamericana de Principios de la Libertad de Expresión, adoptada en la 108ª Sesión Ordinaria, 19 de octubre de 2000, Párrafo 13.

17 Existe otro caso que también podría llegar a ser tratado por la Corte Suprema de Argentina. En mayo de 2006, el editor del diario *Perfil* y la revista *Noticias* inició una demanda contra el gobierno del entonces presidente Néstor Kirchner, porque ambas publicaciones eran excluidas sistemáticamente de la pauta oficial debido a la cobertura crítica que hacían de dicha gestión. En febrero de 2008, un fallo de primera instancia decidió en contra de *Perfil*, que apeló la sentencia. (puede verse más información sobre este tema en el Capítulo IV. Con anterioridad, en un caso de 1997, la Corte Suprema de Argentina consideró una apelación del diario *Hoy en la Noticia*, publicado en La Plata, capital de la provincia de Buenos Aires. El periódico –que en general era crítico del gobierno municipal de La Plata– alegó lo que consideraba un tratamiento discriminatorio por parte del gobierno municipal, que contrataba toda su publicidad con *El Día* –otro diario local, claramente pro-gobierno. Luego de revisar los hechos del caso en particular, la Corte Suprema rechazó la pretensión de *Hoy en la Noticia* de que la municipalidad interfería con su libertad de expresión, señalando que el gobierno municipal nunca había publicitado en *Hoy en la Noticia*, y que por lo tanto no había retirado la pauta a causa de su línea editorial. El tribunal sugirió, sin embargo, que el retiro de la publicidad con motivos “persecutorios” constituiría una clara violación a las garantías constitucionales de libertad de expresión (*Emisiones Platenses, S.A. s/acción de amparo*, sentencia del 12 de junio de 1997).

18 *Humberto Rubin v. Paraguay* (caso *Radio Ñanduti*), sentencia del 28 de marzo de 1987, OEA/Ser.L/V/II.71, Doc. 9 rev. 1, p. III.

19 Adoptada por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 32ª Sesión ordinaria, 17-23 de octubre de 2002, Principio XIV.

20 Recomendación N° R (99) 1, Comité de Ministros, Consejo de Europa, “Medidas para promover el pluralismo de los medios” (adoptada el 19 de enero de 1999).

21 *Ushodaya Publications Pvt Ltd v. Government of Andhra Pradesh*, AIR (1981) AP 109.

22 En Canadá, por ejemplo, el diseño y la colocación de publicidad oficial se contratan mediante procesos de licitación. Ver *Communications Policy of the Government of Canada*, Párrafo 23, disponible en www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/comm/comm1_e.asp#23. En 2005, Rumania reformó su legislación sobre compras del Estado para que los contratos de publicidad oficial superiores a 2 mil euros se asignaran a través de licitaciones totalmente competitivas. También creó un portal especial en Internet para facilitar e incrementar la transparencia del proceso licitatorio. Ver Open Society Justice Initiative, “Romania Reforms Advertising Law to Protect Media Freedom” (“Rumania reforma la ley de publicidad para proteger la libertad de los medios”), 19 de mayo de 2005, www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102722.

23 Entrevista del 18 de mayo de 2007, Popayán, Colombia.

24 Entrevista con el vicepresidente del departamento de marketing de una cadena de radio de alcance nacional, 14 de mayo de 2007, Bogotá, Colombia. Entrevista con el ejecutivo de cuentas de una estación de radio ubicada en la zona centro del país, 4 de mayo de 2007, Bogotá, Colombia. Por ejemplo, un contrato publicitario del año 2006 entre la Policía Nacional y la cadena radial RCN requería que RCN brindara “apoyo periodístico al Comando de Policía de Carreteras”. Contrato N° 64-7-10032 de la Policía Nacional (la fecha del contrato sólo aparece especificada como 2006; los servicios estaban agendados para comenzar en diciembre de 2006).

25 Entrevista del 14 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica.

26 Entrevista del 14 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica.

27 Entrevista del 12 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica.

28 Algunos organismos están exceptuados de esta centralización. Para más detalles, ver los capítulos sobre marco jurídico y prácticas en materia de publicidad oficial de Argentina y Honduras, en el Anexo B.

29 Entrevista del 25 de marzo de 2007, Tegucigalpa, Honduras.

30 Entrevista del 15 de mayo de 2007, Popayán, Colombia.

31 Entrevista del 27 de abril de 2007, Barranquilla, Colombia.

32 Por ejemplo, el ministro de Transporte Rossi afirmó que había colocado un aviso en la edición del 16 de marzo de 2007 de *Caras y Caretas* a pedido de su director, Alberto Grille. Esa semana, la mayoría de la cobertura de la revista estuvo dedicada a destacar el trabajo del Ministerio de Transporte, debido a su 100° aniversario. Entrevista con Víctor Rossi, 22 de marzo de 2007, Montevideo, Uruguay. Varios organismos de gobierno y medios de comunicación nos han referido

que en ocasiones los medios le solicitan a un organismo que coloque un aviso para una edición especial o suplemento, o que escriban una carta patrocinándolo, y que ello entonces se utiliza para presionar a otras empresas privadas que realizan negocios con dicho organismo para que publiquen avisos.

33 Entrevista con Peter Coates, director de Relaciones Públicas de la empresa estatal de aguas Obras Sanitarias del Estado (OSE). Coates afirmó que en 2006 su organismo colocó avisos por eventos como el Día Mundial del Medio Ambiente, el Día Mundial del Agua y el Día Internacional del Agua, entre otros. Entrevista del 26 de abril de 2007, Montevideo, Uruguay.

34 Entrevista con José Luis Varela, director de la Asesoría Técnica en Comunicación del Ministerio de Salud Pública, 26 de abril de 2007, Montevideo, Uruguay. Posteriormente Varela aclaró que la política de publicar avisos por los aniversarios de los principales medios nacionales era una medida transitoria, diseñada para asistir en el proceso de selección de los medios con la circulación más apropiada en los cuales pautar, y que los avisos siempre contenían mensajes relacionados con la prevención y la promoción de la salud. También señaló que, en 2007, el Ministerio de Salud utilizó un proceso de licitación –con supervisión de la Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad– para contratar a una agencia que, entre otras cuestiones, se ocupara de diseñar un plan de publicidad en medios. Carta enviada por Luis Varela, 9 de enero de 2008.

35 Ver www.chilecompra.cl/Portal/InicioPortal.aspx.

36 Entrevistas con siete actuales o ex directores de comunicaciones de dependencias del gobierno nacional, realizadas entre marzo y mayo de 2007, Santiago, Chile.

37 Entrevistas realizadas entre marzo y mayo de 2007, Santiago, Chile.

38 Entrevista del 3 de abril de 2007, Santiago, Chile.

39 Entrevistas realizadas entre marzo y mayo de 2007, Santiago, Chile.

40 Entrevista del 17 de abril de 2007, Santiago, Chile. *La Época* era un diario fundado por periodistas y militantes políticos de lo que luego se convirtió en la Concertación de Partidos por la Democracia, que se oponían activamente a la dictadura de Pinochet. Cerró en agosto de 1998, luego de atravesar graves problemas financieros.

41 Una aclaración de tipo metodológico: en los casos en que fue posible, la información acerca de la publicidad contratada por organismos oficiales está expresada en términos monetarios, en base a fuentes oficiales o no oficiales del gobierno. En los casos en que dicha información no estaba disponible, los datos se presentaron en términos de espacio publicitario (cm² para los medios gráficos y segundos para radio y TV). En estos casos, no hemos estimado el costo del espacio publicitario, ya que los montos que efectivamente paga el gobierno por el espacio contratado difieren significativa y constantemente de los valores publicados, que además son altamente complejos. La investigación indica que las comparaciones de espacio por sí mismas resultan suficientes para señalar las inequidades y presiones que se derivan de la asignación tendenciosa de publicidad.

42 El memo había sido firmado el 29 de julio de 2007. “Correo sobre referendo agita Asamblea Legislativa”, en *La Nación*, 7 de septiembre de 2007, www.nacion.com/ln_ee/2007/septiembre/07/pais1231375.html.

43 Entrevista telefónica del 30 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica.

44 Entrevista del 16 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica.

45 Entrevista del 20 de mayo de 2007, Tegucigalpa, Honduras.

46 Entrevista del 25 de marzo de 2007, Tegucigalpa, Honduras.

47 Entrevista del 1º de junio de 2007, Bogotá, Colombia.

48 Entrevista del 7 de junio de 2007, Bogotá, Colombia.

49 Testimonio brindado el 18 de abril de 2007 en la demanda iniciada por Editorial Perfil contra el gobierno nacional, Expediente N° 18.639, *Editorial Perfil S.A. y otro c/ PEN-Jefatura de Gabinete de Ministros-Secretaría de Medios de Comunicación s/ amparo Ley 16.986*.

50 Testimonio brindado el 25 de abril de 2007 en la demanda iniciada por Editorial Perfil contra el gobierno nacional. Expediente N° 18.639, *Editorial Perfil S.A. y otro c/ PEN-Jefatura de Gabinete de Ministros-Secretaría de Medios de Comunicación s/ amparo Ley 16.986*.

51 Entrevista del 6 de junio de 2007, El Progreso, Honduras.

52 Entrevista del 20 de septiembre de 2007, Huaraz, Perú.

53 Entrevista telefónica del 10 de agosto de 2007, Viedma, Argentina.

54 Comunicación vía correo electrónico, 30 de marzo de 2007.

55 *Editorial Río Negro S.A. v. Provincia de Neuquén*, sentencia de la Corte Suprema del 5 de septiembre de 2007, disponible en español en www.adc.org.ar/recursos/699/Fallo%20CSJN%20Diario%20Rio%20Negro%20Publicidad%20Oficial.doc.

56 El escándalo implicó denuncias de un diputado provincial, quien afirmó que el vicepresidente primero de la Legislatura neuquina le había ofrecido un crédito a cambio de garantizar quórum para un debate sobre la nominación de candidatos a la Corte Suprema provincial. El ofrecimiento fue captado por una cámara oculta, y los videos fueron emitidos por la televisión nacional y cubiertos ampliamente por los diarios nacionales y las radios de Buenos Aires. El gobernador Jorge Sobisch –quien había propuesto a los candidatos– fue posteriormente investigado y, finalmente, absuelto por los jueces de la Corte Suprema (que eran los candidatos en cuestión durante el escándalo).

57 *Editorial Río Negro v. Provincia de Neuquén*, presentado el 23 de enero de 2003.

58 La ADC y otras organizaciones se han presentado en calidad de *Amicus Curiae* en este caso, y el 14 de octubre de 2003, el diario también presentó el caso ante la CIDH. Desde el año 2006, la ADC es co-peticionario en este caso.

59 Ver ADC e Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta, *Una censura sutil: abuso de publicidad oficial y otras restricciones a la libertad de expresión en Argentina* (2005), p. 43.

60 Este diario fue adquirido por otra empresa en marzo de 2003 y cambió su nombre a *La Mañana de Neuquén*.

61 Dictamen del procurador General de la Nación, Esteban Righi, 7 de septiembre de 2006.

62 Entrevista con Maximiliano Ahumada, periodista, propietario y director de *Entre Líneas*, 4 de octubre de 2007, Santa Fe, Argentina.

63 *Entre Líneas*, abril de 2006, N° 11, p. 25.

64 Entrevista del 4 de octubre de 2007, Santa Fe, Argentina.

65 Entrevista del 17 de octubre de 2007, Santa Fe, Argentina.

66 Entrevista telefónica del 18 de octubre de 2007, Santa Fe, Argentina. Gabriel Rossini nos dijo que cuando asumió como subsecretario, en 2003, el presupuesto publicitario provincial anual era de poco más de 1 millón de pesos (aproximadamente USD 315 mil), y que en 2005 alcanzaba los 5 millones de pesos (USD 1,5 millones). Según un artículo publicado en *Entre Líneas*, el presupuesto para 2007 fue de 11,4 millones de pesos (USD 3,6 millones) para el Ministerio de Coordinación, que centraliza el gasto publicitario del Ejecutivo provincial (“Publicidad y campaña electoral”, *Entre Líneas*, N° 26, septiembre de 2007, p. 14). La información fue recopilada por *Entre Líneas* utilizando el presupuesto municipal para 2007.

67 Entrevista con Maximiliano Ahumada, 4 de octubre de 2007, Santa Fe, Argentina. Entrevista telefónica con Oscar Frutero, 11 de octubre de 2007, Santa Fe, Argentina. Entrevista telefónica con Pablo Bosch, 19 de octubre de 2007, Santa Fe, Argentina. Entrevista telefónica con Claudio De Lucca, 19 de octubre de 2007, Santa Fe, Argentina.

68 Entrevista con Vicky Zamora, productora de la noticia para Agenciaperú, y Heidi Grossman, autora del artículo, 17 de abril de 2007, Lima, Perú. La periodista peruana Cecilia Valenzuela informó acerca de esta cuestión en su programa “La Ventana Indiscreta”, que produce Agenciaperú, el 9 de abril de 2007. El proceso de contratación en este caso no fue competitivo, dado que los montos en cuestión eran más bajos que el umbral legal dispuesto para las licitaciones. Los contratos fueron obtenidos por nuestros investigadores y habían sido publicados en el sitio web del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE) del gobierno (ver www.seace.gob.pe).

69 Ley 28.874 (2006) Ley que Regula la Publicidad Estatal, Artículo 5.

70 Estos contratos involucraron a Radio Mundo E.I.R.L. y Compañía de Televisión Cusqueña S.A.C. (Tenorio, Pedro, “Ministerio pagó a radios para ‘levantar’ imagen”, *Perú 21*, 17 de abril de 2007, p. 6).

71 Ley 28.874 (2006) Ley que Regula la Publicidad Estatal, Artículo 8. Garrido Lecca declaró públicamente que no tenía conocimiento de los contratos e hizo responsable a su jefe de prensa, a quien luego echó de su puesto. Conferencia de prensa de Garrido Lecca, 10 de abril de 2007, Lima, Perú.

72 El presidente declaró: “Más que el error, lo que pesa es que esté comprometido con Agua para Todos [programa de agua potable del gobierno] y lo está haciendo bien (...) y eso vale más que esos gazapos, dislates y patinaditas que se puedan dar” (Ríos, Adán, “García califica de ‘patinadita’ compra de información”, *Perú 21*, 16 de abril de 2007, p. 4).

73 Entrevista del 15 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica.

74 Entrevista del 14 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica.

75 Entrevista telefónica del 30 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica.

76 Entrevista telefónica del 14 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica.

77 Entrevista del 12 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica.

78 Entrevista del 14 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica.

79 Entrevista telefónica del 30 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica.

80 Entrevista del 12 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica.

81 Carta del 25 de abril de 2007, firmada por Jorge Luis Girau Balverena (responsable de la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Gobierno Regional de Loreto, Perú).

82 Entrevista del 20 de agosto de 2007, Iquitos, Perú.

83 Entrevista del 24 de septiembre de 2007, Iquitos, Perú.

84 Entrevista del 26 de septiembre de 2007, Chiclayo, Perú.

85 Entrevista del 26 de septiembre de 2007, Chiclayo, Perú.

86 Entrevista con Jesús Yesquén Bances, 15 de enero de 2008, Chiclayo, Perú.

87 Entrevista del 20 de septiembre de 2007, Huaraz, Perú.

88 Entrevista del 23 de marzo de 2007, Huaraz, Perú.

- 89 Carta enviada por César Bustamante Flores, 25 de enero de 2008.
- 90 Carta enviada por Edgar Caballero Cano, 29 de enero de 2008.
- 91 Hasta hace muy poco tiempo, Coquimbo era conocido como la Cuarta Región.
- 92 Informe sobre Publicidad 2004-2006 del Gobierno Regional de Coquimbo presentado ante la Comisión Especial Investigadora por Avisaje del Estado de la Cámara de Diputados, 12 de abril de 2007, Apéndice 1.
- 93 Entrevista telefónica del 27 de abril de 2007, Arica, Chile.
- 94 Comunicación vía correo electrónico, 1º de agosto de 2007.
- 95 Presentación en el seminario Gastos en Publicidad Oficial en Medios de Comunicación Local, realizado en la sede de Quillota de la Universidad del Mar, en la región de Valparaíso, 13 abril de 2007.
- 96 Entrevista del 21 de mayo de 2007, Coquimbo, Chile.
- 97 Ex editor de un canal de TV regional, mayo de 2007, Santiago, Chile.
- 98 Las fuentes incluyeron a dos editores de periódicos regionales electrónicos; un corresponsal de un medio nacional; un director de radio (Arica, en el extremo norte de Chile); una ex editora de medios regionales; un corresponsal de un medio nacional; una ex reportera de un periódico regional; un reportero de varias radios regionales (Coquimbo, a cinco horas de Santiago); un ex reportero de un periódico nacional (Santiago); un periodista de un periódico regional; y un reportero de diversos medios (Aysén).
- 99 Entrevista del 18 de abril de 2007, Santiago, Chile.
- 100 Entrevista del 12 de abril de 2007, Valparaíso, Chile; entrevista del 13 de abril de 2007, Los Andes, Chile.
- 101 Entrevista del 13 de abril de 2007, Los Andes, Chile.
- 102 Las ventas semanales promedio fueron de 48.779 ejemplares en 2006, según el Instituto Verificador de Circulaciones (IVC), www.ivc.org.ar, acceso 8 de junio de 2007. El IVC brinda información gratuita online sobre audiencias y circulación.
- 103 Las ventas semanales promedio fueron de 22.800 ejemplares durante el período de enero a junio de 2007, según el IVC.
- 104 Según Darío Gallo, ex editor ejecutivo de la revista *Noticias, Poder* (que dejó de publicarse a fines de 2006) tenía una circulación semanal de 4 mil ejemplares y *Debate* tenía en ese mismo año un estimado semanal de 2.500. Estas cifras fueron confirmadas por un ejecutivo de Editorial Perfil, quien prefirió mantener su anonimato. Entrevista telefónica del 3 de octubre de 2007.

105 Información brindada a la ADC por Télam (la agencia de noticias del Estado nacional) el 5 de julio de 2006 y el 7 de febrero de 2007 en respuesta a diversas solicitudes de acceso a la información.

106 Entrevista con Sergio Szpolski, 30 de mayo de 2007, Buenos Aires, Argentina.

107 Información brindada a la ADC por Télam el 27 de julio de 2007.

108 Testimonio brindado el 18 de abril de 2007 en la demanda iniciada por Editorial Perfil contra el gobierno nacional, Expediente N° 18.639, *Editorial Perfil S.A. y otro c/ PEN-Jefatura de Gabinete de Ministros-Secretaría de Medios de Comunicación s/ amparo Ley 16.986*.

109 Según información brindada por el gobierno nacional para el primer semestre de 2007, incluyendo únicamente aquellos pagos vinculados a determinadas fechas en particular y sólo contando los domingos, *Clarín* recibió 950.273 pesos (alrededor de USD 300 mil), *Página/12* obtuvo aproximadamente 1 millón de pesos (USD 318 mil) y *La Nación*, 457.440 pesos (cerca de USD 145 mil).

110 Un analista de medios independiente estimó que las ventas diarias de *Página/12* oscilan entre los 10 y 15 mil ejemplares, a excepción de los domingos, para los que supone unos 25 mil. Entrevista telefónica del 27 de septiembre de 2007.

111 “El secretario de Medios dio marcha atrás con su querrela contra Noticias”, *Clarín*, 2 de julio de 2005, www.clarin.com/diario/2005/07/02/sociedad/s-05208.htm.

112 “Los periodistas ya no son intermediarios necesarios”, *La Nación*, 4 de febrero de 2007.

113 Entrevista con Sergio Basich, 16 de agosto de 2007, Buenos Aires, Argentina.

114 En febrero de 2008, el juez de primera instancia falló en contra de *Perfil*, que apeló la decisión.

115 Verbitsky, Horacio, “Discrecionalidad”, *Página/12*, 1º de junio de 2006, www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-67691-2006-06-01.html.

116 Entrevista del 20 de junio de 2007, Buenos Aires, Argentina.

117 Fontevecchia, Jorge, “Por qué aumentamos el precio”, *Perfil*, 3 de diciembre de 2006, www.perfil.com/contenidos/2006/12/03/noticia_0008.html.

118 Entrevista con un ex periodista de *Noticias* del 18 de abril de 2007, Buenos Aires, Argentina.

119 Entrevista del 17 de abril de 2007, Buenos Aires, Argentina.

120 Entrevista del 3 de julio de 2007, Neuquén, Argentina.

- 121 Entrevista del 10 de julio de 2007, Neuquén, Argentina.
- 122 Entrevista del 26 de julio de 2007, Tegucigalpa, Honduras.
- 123 Entrevista del 19 de abril de 2007, Tegucigalpa, Honduras.
- 124 Entrevista del 18 de mayo de 2007, Tegucigalpa, Honduras.
- 125 Entrevistas de mayo de 2007, Tegucigalpa, Honduras.
- 126 Ibid.
- 127 Entrevista del 20 de mayo de 2007, Tegucigalpa, Honduras.
- 128 Carta dirigida a la ADC, firmada por José Raúl Valladares Funes, del 27 de diciembre de 2007.
- 129 Entrevistas del 20 de mayo y 31 de agosto de 2007, Tegucigalpa, Honduras.
- 130 Entrevista del 24 de julio de 2007, Tegucigalpa, Honduras.
- 131 Entrevista del 4 de junio de 2007, El Progreso, Honduras.
- 132 Entrevista con el presidente de la Federación Colombiana de Periodistas, Eduardo Márquez, 26 de marzo de 2007, Bogotá, Colombia. Cano B., Marisol y Gehl, Thora, "Aproximación al apoyo a medios y periodistas en Colombia y aportes para la construcción de una estrategia conjunta 2006-2015", Documento de Trabajo para el encuentro Hacia Nuevas Estrategias de Apoyo al Periodismo y a los Medios de Comunicación en Colombia, 25-26 de septiembre de 2006, convocada por Reporteros sin Fronteras Suecia, International Media Support y Proyecto Antonio Nariño.
- 133 Entrevista del 27 de abril de 2007, Barranquilla, Colombia.
- 134 Comunicación vía correo electrónico con Zamira Betin, secretaria de Comunicaciones de la Alcaldía de Barranquilla, Colombia, 25 de mayo de 2007. Carta fechada el 22 de marzo de 2007, firmada por John Zamora, jefe de Unidad Asesora de Prensa y Comunicaciones, departamento de Bolívar. Carta fechada el 22 de marzo de 2007, firmada por Humberto Mendieta Torres, asesor en Comunicaciones del departamento del Atlántico. Carta fechada el 5 de junio de 2007, firmada por Fernando Tinoco Tamara, secretario General de la Alcaldía de Cartagena.
- 135 Doce entrevistas en la zona atlántica realizadas en abril de 2007 y seis en el departamento del Cauca en mayo del mismo año.
- 136 Entrevista del 24 de abril de 2007, Cartagena, Colombia.
- 137 El 15% de esta empresa es propiedad del gobierno de Cartagena.
- 138 Entrevista del 24 de abril de 2007, Cartagena, Colombia.

- 139 Entrevista telefónica del 3 de octubre de 2007.
- 140 Carta fechada el 30 de julio de 2007, firmada por John C. Montoya, gerente General de Aguas de Cartagena.
- 141 Entrevista del 23 de mayo de 2007, Popayán, Colombia.
- 142 Carta fechada el 27 de diciembre de 2007.
- 143 Entrevista del 26 de abril de 2007 con periodista de un medio gráfico de Barranquilla, Colombia. Entrevista con el periodista radial Carlos Hurtado, 25 de abril de 2007, Cartagena, Colombia. Entrevista con Bertha Teresa Bolaños, jefa de redacción del periódico *La Verdad*, 25 de abril de 2007, Cartagena, Colombia.
- 144 Entrevista del 25 de abril de 2007, Cartagena, Colombia.
- 145 Entrevista del 18 de mayo de 2007, Popayán, Colombia.
- 146 Entrevista del 24 de abril de 2007, Cartagena, Colombia.
- 147 Entrevista con John Zamora, jefe de Unidad Asesora de Prensa y Comunicaciones, departamento de Bolívar, 21 de abril de 2007, Bogotá, Colombia.
- 148 Entrevista del 21 de mayo de 2007, Popayán, Colombia.
- 149 Según tasa de cambio del Banco de la República del 15 de julio de 2006.
- 150 Carta fechada el 3 de abril de 2007, firmada por Darling Isaziaga Angel, profesional encargada de las funciones de la Subsecretaría de Rentas, departamento del Atlántico, en respuesta a nuestro pedido formal de acceso a la información. El monto de 40 millones de pesos fue recibido por la empresa P&P Publicidad del Atlántico; según la Cámara de Comercio de Barranquilla, Alexandra de la Hoz es la única titular de dicha empresa.
- 151 Carta fechada el 22 de marzo de 2007, firmada por John Zamora, jefe de Unidad Asesora de Prensa y Comunicaciones, departamento de Bolívar. Carta fechada el 22 de marzo de 2007, firmada por Humberto Mendieta Torres, asesor en Comunicaciones del departamento del Atlántico. Carta fechada el 23 de marzo de 2007, firmada por Joaquín Mateo Pinto, secretario Administrativo de la Ciudad de Barranquilla, Colombia. Todas las cartas hacen referencia a los años 2005, 2006 y el primer trimestre de 2007. Carta fechada el 5 de junio de 2007, firmada por Fernando Tinoco Tamara, secretario General de la Alcaldía de Cartagena, Colombia. Estas cartas se refieren a los años 2005 y 2006. Las cuatro fueron respuestas a los pedidos formales de acceso a la información que formulamos.
- 152 Ley 80 (1993), Artículo 24. Ver Anexo B para más información sobre marcos jurídicos.
- 153 Decreto 2.434 (2006), Párrafo 3.

154 “Sólo en Buenos Aires, hacia 2005 había dieciocho radios y una decena de señales de cable que ofrecían la modalidad de loteo de sus espacios [sistema conocido como *loteo de medios*]” (Amado, Adriana, “Noticias de los diarios”, Tesis de Doctorado presentada a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, 14 de noviembre de 2007, p. 227). La autora menciona en particular las siguientes radios: FM 95.9 Rock & Pop, FM 94.7 Palermo, FM Cultura, FM 88.9 La Isla, FM 95.1 La Metro, FM 100.7 Radioshow (hasta fines de 2003), FM 88.7 La Tribu, FM El Faro (Radio Nacional), AM 1190 Radio América, AM 1030 Radio Del Plata (hasta fines de 2003), AM 990 Radio Splendid, AM 1070 Radio El Mundo, AM 910 Radio La Red, AM 950 Radio Belgrano, AM Radio Cooperativa, AM Radio Colonia, AM 630 Radio Rivadavia y AM 850 Radio Nacional. Asimismo, afirma que los canales de cable que operan casi exclusivamente con este sistema son: P+E (hasta que dejó de transmitir en agosto de 2006), Plus Satelital, Metro, CVN, Canal 26, Magazine TV, América Sports y América TV.

155 Si bien no resulta posible determinar, de los datos oficiales agregados, qué porción de este monto corresponde a periodistas y productoras y qué porción va para agencias de publicidad y otros intermediarios, queda claro que el primer rubro constituye un porcentaje significativo.

156 Información brindada a la ADC por Télam el 5 de julio de 2006 y el 7 de febrero de 2007 en respuesta a diversas solicitudes de acceso a la información.

157 Citado en O'Donnell, María, *Propaganda K: una maquinaria de promoción con el dinero del Estado*, Planeta, Buenos Aires, 2007, p. 71.

158 Entrevista del 28 de junio de 2007, Buenos Aires, Argentina.

159 Entrevista telefónica del 28 de junio de 2007, Buenos Aires, Argentina.

160 Ibid.

161 Ibid.

162 Entrevista telefónica del 2 de agosto de 2007, Buenos Aires, Argentina.

163 Entrevista telefónica de agosto de 2007, Buenos Aires, Argentina.

164 Entrevista telefónica del 4 de diciembre de 2007, Buenos Aires, Argentina.

165 Entrevista telefónica del 12 de octubre de 2007, Buenos Aires, Argentina.

166 O'Donnell, María, *Propaganda K: una maquinaria de promoción con el dinero del Estado*, Planeta, Buenos Aires, 2007, p. 70.

167 Comunicación vía correo electrónico, 31 de mayo de 2007.

168 “Código de ética de FOPEA: principios éticos para la práctica periodística”, Principio 20, 25 de noviembre de 2006. Disponible en español en www.fopea.org/contenido/c_digo_de_tica_de_fopea.

- 169 Entrevista del 5 de junio de 2007, El Progreso, Honduras.
- 170 Entrevista del 5 de junio de 2007, El Progreso, Honduras.
- 171 Entrevistas del 4 y 5 de junio de 2007, El Progreso, Honduras.
- 172 Entrevista del 5 de junio de 2007, El Progreso, Honduras.
- 173 Entrevista del 4 de junio de 2007, El Progreso, Honduras.
- 174 Ibid.
- 175 Entrevistas del 4 y 5 de junio de 2007, El Progreso, Honduras.
- 176 Entrevista del 4 de junio de 2007, El Progreso, Honduras.
- 177 Foro radial en Radio Progreso, 8 de enero de 2007, El Progreso, Honduras.
- 178 Entrevista con Oscar Girón, director de Radio Perla, 6 de junio de 2007, El Progreso, Honduras.
- 179 Entrevista del 5 de junio de 2007, El Progreso, Honduras.
- 180 Entrevista del 5 de junio de 2007, El Progreso, Honduras.
- 181 Entrevista del 5 de junio de 2007, El Progreso, Honduras.
- 182 Entrevistas con José Peraza y Lesli Roxana Banegas, 5 de junio de 2007, El Progreso, Honduras.
- 183 Entrevista del 6 de junio de 2007, El Progreso, Honduras.
- 184 Entrevista del 5 de junio de 2007, El Progreso, Honduras.
- 185 Entrevista con Carlos Alvarado, 5 de junio de 2007, El Progreso, Honduras.
- 186 Ver Asociación por los Derechos Civiles e Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta, *Una censura sutil: abuso de publicidad oficial y otras restricciones a la libertad de expresión en Argentina* (2005), p. 46-47. Según el editor responsable del diario *Río Negro*, Italo Pisani, aunque el gobierno de Neuquén ha incrementado su pauta publicitaria en *Río Negro*, la diferencia entre esta y la asignada a *La Mañana de Neuquén* aún es inmensa. Entrevista del 27 de julio de 2007, General Roca, Argentina. Nuestras mediciones, realizadas entre el 1º y 15 de marzo de 2007, indicaron que el gobierno provincial contrató 8.995 cm² en *La Mañana de Neuquén*, pero sólo 2.540 cm² en *Río Negro*; y una segunda medición, de la segunda quincena de abril de 2007, mostró que el gobierno pautó un total de 16.485 cm² en *La Mañana de Neuquén* y 12.794 cm² en *Río Negro*.

187 Ver Asociación por los Derechos Civiles e Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta, *Una censura sutil: abuso de publicidad oficial y otras restricciones a la libertad de expresión en Argentina* (2005), p. 47-48, donde hemos documentado un abrupto descenso de la pauta oficial en *Hoy Día Córdoba* en relación con los periódicos competidores.

188 Entrevista del 18 de abril de 2007, Bogotá, Colombia.

189 Entrevista del 18 de abril de 2007, Bogotá, Colombia.

190 En Colombia no hay organizaciones independientes que midan la circulación o el volumen de ventas de los medios. El Estudio General de Medios llevado adelante por la Asociación Colombiana de Investigación de Medios (ACIM) es la encuesta de tiraje más utilizada. A la ACIM la integran los principales medios del país, incluidos aquellos mencionados en este informe.

191 Nuestro estudio midió la pauta oficial en centímetros cuadrados en las ediciones de 2005 del 6 al 12 de febrero; 6 al 12 de marzo; 17 al 23 de abril; 22 al 28 de mayo. De 2006, del 5 al 11 de febrero; 12 al 18 de marzo; 16 al 22 de abril; 21 al 27 de mayo. De 2007, del 4 al 10 de febrero; 11 al 17 de marzo; 15 al 21 de abril. No se tuvieron en cuenta páginas de edictos que por su formato uniforme para todos los avisos hacían difíciles la distinción entre edictos pagados por las partes y aquellos pagados con fondos públicos por el Estado.

192 Nuevamente, tomamos la publicidad oficial en centímetros cuadrados de las ediciones de 2006 del 5 al 11 de febrero; 12 al 18 de marzo; 16 al 22 de abril; 21 al 27 de mayo. De 2007, del 4 al 10 de febrero; 11 al 17 de marzo; 15 al 21 de abril. Una vez más, no se tuvieron en cuenta páginas de edictos que por su formato uniforme para todos los avisos hacían difíciles la distinción entre edictos pagados por las partes y aquellos pagados con fondos públicos por el Estado. Debido a que *El Espectador* se publica sólo los sábados, comparamos su tirada con el promedio de tirada de *La República* de lunes a viernes.

193 Nuestro estudio midió la publicidad oficial en centímetros cuadrados en las ediciones del año 2007 del 4 a 10 de febrero; 11 a 17 de marzo; 15 a 21 de abril. Nuevamente, no se tuvieron en cuenta páginas de edictos que por su formato uniforme para todos los avisos hacían difíciles la distinción entre edictos pagados por las partes y aquellos pagados con fondos públicos por el Estado.

194 Entrevista del 18 de abril de 2007, Bogotá, Colombia, y carta de Jorge Sierra fechada el 22 de enero de 2008.

195 Carta de Carlos Bitar, secretario General del Ministerio de Comunicaciones, fechada el 17 de diciembre de 2007.

196 Ver www.radiominuto.org.

197 Carta fechada el 23 de marzo de 2007, firmada por Joaquín Pinto Castillo, secretario Administrativo de la Alcaldía Distrital de Barranquilla, Colombia.

198 “Juez ordena capturar a Guillermo Hoenigsberg”, *El Herald*, 20 de septiembre de 2006.

199 Carta fechada el 23 de marzo de 2007, firmada por Joaquín Pinto Castillo, secretario Administrativo de la Alcaldía Distrital de Barranquilla, Colombia.

200 Datos de la filial colombiana del Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Instituto Brasileño de Opinión Pública y Estadística-IBOPE, una empresa multinacional de opinión pública) para el período julio a diciembre de 2007.

201 Información proporcionada el 23 de marzo de 2007 por Joaquín Pinto Castillo, secretario Administrativo de la Alcaldía Distrital de Barranquilla, Colombia.

202 *Una censura sutil*, p. 67.

203 La ADC midió la publicidad pública y privada en *Página/12* en centímetros cuadrados durante el período comprendido entre el 13 y el 27 de junio de 2007.

204 Según el Instituto Verificador de Circulaciones (IVC), durante el primer semestre de 2007, la tirada del diario *Clarín* era de aproximadamente 396 mil ejemplares y la de *La Nación* de 162 mil. IVC, datos correspondientes al primer semestre de 2007, de lunes a domingo. Un analista de medios independiente estimó que *Página /12* vende entre 10 mil y 15 mil ejemplares, excepto los domingos, día para el que estima ventas de alrededor de 25 mil ejemplares. Entrevista telefónica del 27 de septiembre de 2007.

205 Información brindada a la ADC por Télam el 5 de julio de 2006 y el 7 de febrero de 2007 en respuesta a diversas solicitudes de acceso a la información.

206 Entrevista telefónica con un periodista de Santa Cruz que pidió mantener el anonimato, mayo de 2007, Santa Cruz, Argentina.

207 “Noticias a la venta”, Informe Especial 2007, Comité para la Protección de los Periodistas, 23 de octubre de 2007, disponible en inglés en www.cpj.org/Briefings/2007/argentina_07/index.html y en español en www.cpj.org/Briefings/2007/argentina_07/index_sp.html.

208 O'Donnell, María, *Propaganda K: una maquinaria de promoción con el dinero del Estado*, Planeta, Buenos Aires, 2007, p. 16.

209 Información brindada a la ADC por Télam, 27 de julio de 2007.

210 Chubut, al igual que Santa Cruz, es una provincia de la Patagonia argentina con escasa población, pero tiene el doble de habitantes que su provincia vecina.

211 Ley 25.610 (2002) Reforma al Código Electoral Nacional, Artículo 64 quater.

212 Ley 19.884 (2003) Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, Artículo 4.

213 Ley 996 (2005) Ley de Garantías, Artículo 31.

214 Ibid., Artículo 33. Se han establecido excepciones para situaciones específicas relacionadas con temas tales como la defensa y seguridad nacional, determinadas obras públicas, catástrofes naturales, etc. Durante el período comprendido entre el 30 de enero y el 26 de mayo de 2006 (antes de la elección presidencial del 28 de mayo de ese último año), la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional realizó siete contratos bajo la modalidad de contratación directa (Portal de la Contratación, www.contratos.gov.co/consultas/resultadoListadoProcesos.jsp#, acceso 23 de noviembre de 2007) y la Policía Nacional llevó adelante dos contrataciones bajo la misma modalidad (Portal de la Contratación, www.contratos.gov.co/consultas/resultadoListadoProcesos.jsp#, acceso 23 de noviembre de 2007). Uno de los contratos celebrados por la primera entidad corresponde a la adquisición de espacios publicitarios (Portal de la Contratación, www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=06-2-840I, acceso 23 de noviembre de 2007).

215 Ley 28.278 (2004) Ley de Radio y Televisión, Artículo 53.

216 Ley 28.874 (2006) Ley que Regula la Publicidad Estatal, Artículo 5.

217 Decretos 1.737 y 1.738 (1998), que exigen que todas las entidades que ejecutan fondos públicos se adhieran a medidas de austeridad.

218 Decreto 1.737 (1998), Artículo 7.

219 Ibid., Artículo 9. La regla prevista por los decretos de austeridad no se aplica a las siguientes entidades: 1) Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2) Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), 3) Empresas industriales y comerciales del Estado que tienen por objeto la comercialización de bienes y servicios en competencia con particulares.

220 Ley 19.896 (2003) Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, Artículo 3. Esta disposición existía anteriormente en la Ley 1.263 (1975).

221 Cuando se le consultó su opinión sobre estos anuncios, Diógenes Plata Ramírez, secretario General de la Gobernación de Huila, afirmó que el aviso publicado por la Gobernación de Huila fue parte de una campaña para mejorar la imagen institucional de la gobernación y de la provincia en general. Carta fechada el 27 de diciembre de 2007. En respuesta a una consulta similar en relación con el anuncio publicado por la Gobernación de César, el director de la Oficina Jurídica del Departamento, Elios Muildo Daza, señaló que el aviso contenía información concisa sobre las actividades del gobierno y sus resultados, y que su objetivo era cumplir con la obligación de proporcionar información y rendir cuentas en relación con el uso de fondos públicos. Carta fechada el 24 de diciembre de 2007.

222 Información brindada a la ADC por Télam, 27 de julio de 2007.

223 Un aviso que contiene este texto apareció en el diario *Clarín* el 5 de marzo de 2006.

224 Según datos oficiales del gobierno, durante el primer semestre de 2007, el gasto en dichos avisos sumó 6,5 millones de pesos (USD 2 millones). Su costo se situó muy por encima de “Trabajo Registrado” (2,6 millones de pesos) y “Vacunación Antigripal” (2,3 millones de pesos). Información brindada a la ADC por Télam, 27 de julio de 2007.

225 Comunicación vía correo electrónico con Graciela Misasi, directora general de Publicidad Oficial (oficina dependiente de la Secretaría de Medios), 5 de diciembre de 2007.

226 Información brindada a la ADC por Télam, 5 de julio de 2006.

227 Ver “La Pauta de Campaña”, Infocívica (boletín de noticias online), 17 de agosto de 2007. Según información proporcionada por la Ciudad de Buenos Aires, el gasto oficial se incrementó un 50% en febrero de 2007 en comparación con el mismo mes de 2006. Asimismo, el aumento de marzo fue del 133% y el de abril del 86%.

228 La Secretaría de la Presidencia gastó 457.568.770 lempiras (USD 24.082.566) en 2005, año de elecciones, comparado con las 457.242 lempiras (USD 813.539) gastadas en 2006, que no fue un año de elecciones. Asimismo, el Despacho Presidencial gastó 643.371.006 lempiras (USD 33.861.631) en 2005 en comparación con 15.348.474 lempiras (USD 807.814) en 2006. Estas cifras fueron tomadas de los Informes de Ejecución Trimestral e Informes de Liquidación Presupuestaria Anual, para los años 2005 y 2006, que se encuentran online en www.sefin.hn. La Secretaría de la Presidencia es una oficina encargada de manejar la imagen del presidente y, hasta enero de 2008, su titular era Yani Rosenthal, miembro de la familia propietaria de *Diario Tiempo* y Canal 11.

229 El gasto público nacional aumentó de aproximadamente 5 mil millones de pesos en 2005 (USD 1,6 mil millones) a aproximadamente 12 mil millones de pesos en 2006. Carta de la Contraloría General de la República, firmada por Carlos Eduardo Acosta Moyano, director de Cuentas y Estadísticas Fiscales, fechada el 12 de marzo de 2007. Los datos comprenden a los poderes Legislativo y Judicial, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, y el Poder Ejecutivo Nacional; no incluyen a las empresas de propiedad estatal.

230 Datos sobre gasto en publicidad del gobierno nacional provistos por la Contraloría General de la República (carta fechada el 14 de junio de 2007, de la División de Contabilidad de la Contraloría General de la República, firmada por Luis Téllez Mellado, contador-auditor, jefe (subrogante).

231 Entrevista del 3 de agosto de 2007, Santiago, Chile. Vidal fue ministro secretario General de Gobierno entre 2003 y 2005, cuando fue nombrado ministro del Interior por el presidente Ricardo Lagos. Actualmente es ministro del Interior.

232 En 2003, el gasto público nacional (incluido el de los organismos centralizados) sumaba 46,3 millones de pesos (alrededor de USD 14,6 millones); en 2004, fue de 99,8 millones de pesos (USD 31,6 millones); en 2005, de 127,5 millones de pesos (alrededor de USD 40,5 millones), y en 2006, de 209,6 millones de pesos (poco más de USD 66 millones). Los datos de 2003-2005 fueron provistos por el gobierno nacional a Poder Ciudadano, y citados en “La Gran Pauta (recargada)”, Infocívica (boletín de noticias online), 27 de junio de 2006. Ver www.infocivica.org.ar/nota.php?idn=904.

233 En el primer semestre de 2007, el gasto en publicidad de los organismos centralizados de gobierno llegó a los 164,7 millones de pesos (algo más de USD 52,2 millones), en comparación con los 209,6 millones de pesos (aproximadamente USD 66,5 millones) gastados en todo 2006.

- 234 “Los periodistas ya no son intermediarios necesarios”, *La Nación*, 4 de febrero de 2007.
- 235 La publicidad privada en el primer semestre de 2007 aumentó sólo el 53% sobre el total del sector en 2006, en comparación con el 78% de aumento del gasto del gobierno en publicidad durante el mismo período (Cámara Argentina de Centrales de Medios, septiembre de 2007, www.centralesdemedios.com.ar/inversiones_netas.html).
- 236 Ver “La Pauta de Campaña”, Infocívica (boletín de noticias online), 17 de agosto de 2007.
- 237 En Río Negro, según cifras oficiales proporcionadas por el secretario de Comunicación Claudio Mozzoni para 2005 y 2006 y cifras obtenidas extraoficialmente para 2007, el gasto del Poder Ejecutivo (incluyendo organismos descentralizados y empresas estatales) fue de 3,9 millones de pesos (alrededor de USD 1,2 millones) en 2005 y 4,8 millones de pesos en 2006. En 2007, el presupuesto total fue de 9,2 millones de pesos. Entre enero y abril –un período electoral– el gasto en publicidad llegó a 3,3 millones de pesos, superando el total de 2004. Según información brindada por el gobierno de la provincia de Córdoba, el gasto publicitario de la Secretaría de Información Pública fue de 10,9 millones de pesos en 2005 (alrededor de USD 3,5 millones) y 14,9 millones de pesos en 2006, vale decir, un 35% de incremento. Los meses de 2005 que registraron el mayor gasto fueron agosto, septiembre y octubre –los meses previos a las elecciones legislativas nacionales, realizadas en octubre de ese año.
- 238 Entrevista del 20 de marzo de 2007, Bogotá, Colombia.
- 239 Entrevista del 22 de marzo de 2007, Bogotá, Colombia.
- 240 Velásquez, Carlos Alfonso, “El estado de la libertad de prensa en Colombia: una mirada con énfasis en las regiones”, *Revista Palabra Clave*, N° 8, junio de 2003, Observatorio de Medios de la Facultad de Comunicación de la Universidad de La Sabana, http://sabanet.unisabana.edu.co/comunicacion/palabraclave/downloads/pclave_008-01.pdf.
- 241 Entrevista con Darío Fernando Patiño, 20 de marzo de 2007, Bogotá, Colombia.
- 242 Carta fechada el 28 de diciembre de 2007.
- 243 Entrevista de abril de 2007, Bogotá, Colombia.
- 244 Velásquez Ossa, César Mauricio y Torres Loaiza, Jesús Erney, “Dominio informativo, ¿quién tiene el poder?”, *Revista Palabra Clave*, N° 10, 2004, Observatorio de Medios de la Facultad de Comunicación de la Universidad de La Sabana, acceso 6 de junio de 2007, <http://aquichan.unisabana.edu.co/index.php/palabraclave/article/viewArticle/42/65>.
- 245 Entrevista del 30 de enero de 2007, Montevideo, Uruguay.
- 246 Entrevista del 2 de mayo de 2007, Montevideo, Uruguay.
- 247 Entrevista del 25 de abril de 2007, Montevideo, Uruguay.

- 248 Entrevista del 27 de febrero de 2007, Montevideo, Uruguay.
- 249 Entrevista del 30 de abril de 2007, Montevideo, Uruguay.
- 250 Entrevista del 13 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica.
- 251 Entrevista del 16 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica.
- 252 Alerta del C-Libre del 24 de abril de 2006, incluido en el *Informe Nacional de Libertad de Expresión y Derecho a la Información 2006*, enero de 2007, Tegucigalpa, Honduras.
- 253 Entrevista del 18 de abril de 2007, Tegucigalpa, Honduras.
- 254 Entrevista del 24 de abril de 2007, Tegucigalpa, Honduras.
- 255 Entrevista del 20 de marzo de 2007, Tegucigalpa, Honduras.
- 256 Entrevista del 19 de abril de 2007, Tegucigalpa, Honduras.
- 257 Entrevista del 25 de marzo de 2007, Tegucigalpa, Honduras.
- 258 Entrevista del 19 de mayo de 2007, Tegucigalpa, Honduras.
- 259 Carta a la ADC firmado por José Raúl Valladares Funes, fechada el 27 de diciembre de 2007.
- 260 Declaración Interamericana de Principios sobre la Libertad de Expresión, adoptada en la 108ª Sesión Ordinaria, 19 de octubre de 2000, Párrafo 13.
- 261 Por ley, ninguna persona puede poseer el título de propiedad total o parcial de más de dos frecuencias en cada una de las tres bandas de difusión (AM, FM y televisión) o de más de tres frecuencias sobre las tres bandas en total. Decreto 734/78, Artículo 12 (no se tiene en cuenta la propiedad de los canales de televisión por cable). Según Luis Stolovich, un economista que ha estudiado las tendencias en la propiedad de los medios en Uruguay, es común que los dueños de los medios sorteen esta disposición poniendo los títulos de licencias adicionales a nombre de otra persona, que en algunos casos es un familiar (Stolovich, Luis, “El mapa del poder económico en los medios de comunicación en Uruguay”, Documento de Trabajo de AMARC, Montevideo, 2003). Esta práctica también puede ser utilizada para esconder las conexiones partidarias entre los dueños de los medios y los funcionarios públicos. Decreto 734/78, Artículo 12. En algunos casos, el gobierno ha eximido expresamente a los dueños de los medios de comunicación de esta restricción. Ver, por ejemplo, la resolución 1.659/80 (1980) que aplicó dicha eximición a los dueños de RUTSA.
- 262 Conrado Hughes fue director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto durante el gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990-1995). Según Hughes, Pablo García Pinto, en aquel entonces asesor presidencial en materia de asignación de licencias de radio y TV, le comentó que más que convocar a licitación para el otorgamiento de licencias de TV, Lacalle prefería mantener la política

implementada por su partido en décadas pasadas. “El otorgamiento de licencias fue un mandato que el Partido Colorado había usado con gran eficiencia política... y no consideraba prudente abandonar dicha idea... La clave [en el otorgamiento de licencias] eran los grupos de televisión previamente existentes, que eran obviamente idea de Lacalle, y eso era lo que se implementaba”. Entrevista telefónica del 10 de mayo de 2006, Montevideo, Uruguay. En 1993, el gobierno de Lacalle desistió de llamar a licitación para concederles permiso a los operadores de televisión por cable, y en lugar de ello autorizó a tres empresas de televisión de aire ya existentes a operar canales de cable (García Rubio, Carlos, *Lo que el cable nos dejó*, Ediciones de la Pluma, 1994). Después de recibir las autorizaciones por separado, las tres empresas se fusionaron en una sola, Equital, instalaron una única red de cable y ofrecieron tres servicios con una programación y tarifas prácticamente idénticas. Esto ocurrió en el contexto de una ya alta concentración en la propiedad de los servicios proveedores de TV. Según el analista de medios Martín Prats, “este es un problema serio, ya que los medios más poderosos están concentrados en unas pocas manos, lo cual atenta contra la pluralidad y la diversidad, y en consecuencia, contra la calidad de la democracia”. Comunicación vía correo electrónico, mayo de 2007.

263 Ver Ley 14.670 (1977) Ley de Radiodifusión, y regulaciones afines en el Decreto 734/78 (1978) (modificadas por los decretos 327/80 (1980) y 350/86 (1986), y la Ley 16.099 (1989) Ley de Prensa).

264 Decreto 734/78 (1978), Artículo 2.

265 Ibid., Artículo 7.

266 Ibid., Artículo 8, cláusulas d, e y g.

267 Ley 14.670 (1977), Ley de Radiodifusión, artículos 3 y 4.

268 Decreto 734/78 (1978), Artículo 7.

269 Por ejemplo, la cadena de radio católica internacional Radio María compró recientemente las autorizaciones de varias emisoras de Uruguay, lo que resultó en el despido de todos los trabajadores de prensa; algunas de esas estaciones utilizan tan sólo una computadora para retransmitir los programas de la cadena, sin ninguna programación o empleados a nivel local.

270 La radio comunitaria es definida a partir de tres aspectos que la caracterizan: se trata de una actividad con fines no lucrativos, la comunidad tiene el control sobre la propiedad y está caracterizada por la participación de la comunidad. Ver “¿Qué es una radio comunitaria?” en el sitio web de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias América Latina y el Caribe (AMARC), http://alc.amarc.org/index.php?p=Que_es_una_Radio_Comunitaria.

271 Carta abierta presentada por la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU) y la Asociación Mundial de Radios Comunitarias América Latina y el Caribe (AMARC), 8 de mayo de 2007.

272 En 2001, el gobierno de Jorge Batlle creó la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) con el objetivo de regular y controlar al sector de telecomunicaciones. Sus miembros

son designados por el Poder Ejecutivo y, en la práctica, actúa como un consejo asesor de dicho poder. El presidente Luis Alberto Lacalle concedió decenas de licencias de radio y TV durante los últimos días de su gobierno. El presidente Julio María Sanguinetti (1985-1990 y 1995-2000) procedió de igual modo al concluir su segundo mandato. Por ejemplo, el 1º de febrero de 2000, pocos días antes de entregarle el poder al presidente Jorge Batlle, otorgó decenas de licencias de radio. La dictadura militar que gobernó Uruguay entre 1973 y 1984 también adjudicó decenas de licencias a estaciones de radio durante los últimos meses e incluso días previos a la entrega del poder al gobierno civil que la sucedió.

273 “Discrepancias con los criterios para conceder las ondas de radio y TV”, *Búsqueda*, 13 de mayo de 1999, p. 7.

274 Comunicación vía correo electrónico, mayo de 2007.

275 La plataforma del Frente Amplio incluía una referencia explícita a la democratización de la comunicación: “No tenemos legislación adecuada que permita el uso racional y acceso de las corrientes de expresión, por lo que se hace imprescindible el retiro de control de los medios de la órbita del Ministerio de Defensa. Se hace necesario promover una ley que regule definitivamente el funcionamiento de los medios electrónicos de comunicación, para que los uruguayos y las uruguayas puedan tener las mismas posibilidades de acceso y uso de los medios democráticamente”. Extraído de “Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009”, IV Congreso del Frente Amplio, 20 y 21 de diciembre de 2003.

276 Decreto presidencial, 9 de mayo de 2005.

277 Informe de Prensa de AMARC, “Senado aprueba proyecto de ley sobre medios comunitarios”, 15 de noviembre de 2007, y comunicación vía correo electrónico con Gustavo Gómez, 21 de diciembre de 2007. El texto de esta ley (Ley 18.232) se encuentra disponible en español en http://legislaciones.amarc.org/URU_Ley_Radiodifusion_Comunitaria.pdf.

278 Informe de Prensa de AMARC, “Senado aprueba proyecto de ley sobre medios comunitarios”, 15 de noviembre de 2007.

279 Entrevista con Manuel Méndez, presidente de la Asociación de la Prensa Uruguaya, 26 de mayo de 2007, Montevideo, Uruguay; entrevista con Gabriel Kaplún, ex coordinador de Medios de la coalición política de Tabaré Vázquez (Encuentro Progresista-Frente Amplio), 4 de junio de 2007, Montevideo, Uruguay.

280 Entrevista del 4 de junio de 2007, Montevideo, Uruguay.

281 “El gobierno hará su primer llamado para adjudicar ondas de radio; busca ‘emprolijar’ el procedimiento de administraciones anteriores”, *Búsqueda*, 1º de febrero de 2007, p. 15.

282 Ley 28.278 (2004) Ley de Radio y Televisión, artículos 13 y 14.

283 Entrevista del 24 de mayo de 2007, Lima, Perú.

284 Memorando de julio de 2007 firmado por Greta Jáuregui Lambruschini, directora de la Oficina de Atención al Ciudadano y Gestión Documental.

285 Ver Ley 28.278 (2004) Ley de Radio y Televisión, Artículo 15. Regulación de la Ley 28.278, Capítulo III, Artículo “Requisitos de la solicitud de autorización”.

286 Ibid., Artículo 11.

287 Memorando de julio de 2007 firmado por Greta Jáuregui Lambruschini, directora de la Oficina de Atención al Ciudadano y Gestión Documental. (Memorando N° 0009-2007-MTC/28, respuesta a pedido de información realizado por el IPYS).

288 Entrevista del 12 de julio de 2007, Lima, Perú.

289 Ibid.

290 Entrevista con Giovanni Acates, periodista de La Voz de Cinarachi, abril de 2007, Lima, Perú.

291 Memorando del 18 de julio de 2007 firmado por Greta Jáuregui Lambruschini, directora de la Oficina de Atención al Ciudadano y Gestión Documental. (Memorando 0010-2007/MTC/08, respuesta al pedido de información realizado por el IPYS).

292 Entrevista con Giovanni Acates, periodista de La Voz de Cinarachi, abril de 2007, Lima, Perú.

293 Dentro de esos esfuerzos cabe mencionar a la Iniciativa Ciudadana por una Ley de Radiodifusión para la Democracia, una coalición de distintas organizaciones que elaboraron una declaración de 21 puntos para la adopción de una nueva normativa que reemplace a la que sancionó la última dictadura militar. Algunos de los 21 puntos asignan al Estado el derecho y el deber de promover la diversidad cultural y el pluralismo comunicacional, así como también de evitar la concentración de la propiedad. Promueven la creación de un registro público y abierto de licencias, y que un 33% de las frecuencias en todas las bandas queden reservadas a entidades sin fines de lucro. También establecen que deben existir cuotas de programación local, nacional y propia, y que estará prohibida por ley la asignación arbitraria o discriminatoria de publicidad oficial, créditos oficiales o prebendas, entre otras disposiciones. Disponible en español en www.coalicion.org.ar.

294 La presidenta Cristina Fernández de Kirchner se reunió con representantes de la Iniciativa Ciudadana por una Ley de Radiodifusión para la Democracia (ver nota anterior) y con asociaciones de dueños de medios de comunicación. También abordó el tema en varios discursos públicos.

295 Ley 22.285 (1980) Ley de Radiodifusión.

296 El COMFER es la entidad responsable del cumplimiento de la Ley de Radiodifusión de 1980, que establece que el consejo directivo del COMFER debe incluir a representantes del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada. En lugar de modificar esta disposición conflictiva, a partir de 1983

los sucesivos gobiernos han “intervenido” el COMFER, ignorando los procedimientos de nombramiento reglamentarios y nombrando en su lugar al consejo directivo a través de un decreto del Poder Ejecutivo. Por regla general, cada nuevo presidente nombra un nuevo consejo del COMFER sin supervisión pública ni parlamentaria. Según el Artículo 39 de la Ley de Radiodifusión, las licencias son otorgadas por el Poder Ejecutivo luego de una licitación llevada a cabo por el COMFER. Para los servicios de difusión complementarios, tales como la televisión por cable, el COMFER realiza contrataciones con un único proveedor.

297 Decreto 527/2005, 20 de mayo de 2005.

298 Decreto 1.151/1984.

299 Ver Loreti, Damián, *El derecho a la información. Relación entre medios, público y periodistas*, 1995, Paidós, Buenos Aires, p. 142-143; y Porto, Ricardo y Schifer, Claudio, “Regulación jurídica de la radiodifusión argentina”, *Revista Comunicaciones*, Instituto del Derecho de las Comunicaciones, Universidad de Buenos Aires, Año 1, N° 4. Disponible en www.derecho.uba.ar/rev_comunicaciones/ed004/doctrina.htm.

300 Decreto 753/2006.

301 Resolución del COMFER 1.366/2006.

302 Entrevista del 1º de abril de 2007, Buenos Aires, Argentina.

303 Ley 23.696 (1989) Reforma del Estado.

304 Entrevista con Gonzalo Carbajal, asesor de la Coordinación General del COMFER, 1º de noviembre de 2007, Buenos Aires, Argentina.

305 Resolución del COMFER 1.366/2006, en el Anexo III figura una lista de las zonas de conflicto que están excluidas de este proceso. Entrevista con Néstor Busso, 30 de abril de 2007, Buenos Aires, Argentina.

306 Entrevista del 1º de noviembre de 2007, Buenos Aires, Argentina.

307 En Argentina, una cooperativa es una entidad sin fines de lucro de responsabilidad limitada, creada para proveer ciertos servicios a sus “socios”. La ley establece que las cooperativas que brindan servicios públicos sólo pueden proveer servicios de difusión en medios masivos si cumplen con determinados requisitos específicos destinados a impedir prácticas monopólicas o anticompetitivas, y si no existe ningún otro medio en el área de influencia que preste el mismo tipo de servicio. En otras palabras, si otro competidor entra al mercado, la cooperativa ya no resulta elegible para brindar servicios de radiodifusión.

308 *Cooperativa Telefónica Libertador Gral. San Martín Limitada v. COMFER*, Expediente N° 293/06, sentencia del 15 de octubre de 2007.

309 La Asociación Argentina de Televisión por Cable (ATVC) sostuvo en una solicitada que “las entidades cooperativas tienen un régimen legal que les concede beneficios y privilegios no reconocidos a otros agentes económicos, en especial a personas físicas y/o jurídicas licenciatarias de servicios de radiodifusión. A raíz de ello, pueden –y de hecho lo hacen– recurrir a la utilización de ‘subsídios cruzados’ como instrumentos para financiar otros emprendimientos, destinando fondos que constituyen excedentes desgravados de impuestos a las ganancias al subsidio de servicios a precios manifiestamente inferiores al costo de mercado. Estas prácticas les permiten avanzar en su mercado local, destruyendo a comerciantes y empresarios que operaban en la comunidad antes de que la cooperativa incursionase en sus nuevas actividades”. La solicitada puede encontrarse en www.atvc.org.ar.

310 Resolución del COMFER 726/2000.

311 Ver las siguientes resoluciones del COMFER: 139/2001, 1.111/2001, 2.183/2001, 2.343/2001, 86/2002, 473/2002, 533/2002, 624/2002, 465/2003, 766/2003, 1.172/2003, 241/2004, 1.202/2004, 1.684/2004, 100/2005, 712/2005, 947/2005, 1.475/2005 y 197/2006.

312 *Cooperativa Telefónica de Servicios Públicos y Comunicaciones de Villa del Totoral Limitada v. COMFER*, Expediente N° 351-C-04. Otra sección del mismo tribunal de apelaciones emitió un fallo similar en el caso *Cooperativa de Servicios Públicos de Villa Santa Rosa v. COMFER*.

313 *Cooperativa Telefónica de Servicios Públicos y Comunicaciones de Villa del Totoral Limitada v. COMFER*, considerando 10.

314 Resolución del COMFER 1.242/2006.

315 Comunicación vía correo electrónico, 23 de mayo de 2007.

316 Entrevista telefónica del 11 de octubre de 2007.

317 Según la CNDC, como resultado de la fusión, aproximadamente el 55% del mercado nacional de cable será controlado por la nueva empresa (Informe N° 637 CNDC-07/12/07, p. 64). En algunas ciudades, el nivel de control superará incluso el 80%, según el mismo informe.

318 Constitución de Colombia (1991), Artículo 75.

319 El Decreto 1.445 (1995) adoptó los planes técnicos de radiodifusión a nivel nacional; el Decreto 1.446 (1995) determinó “normas sobre el establecimiento, organización y funcionamiento de las cadenas radiales”; el Decreto 1.447 (1995) reguló la concesión de frecuencias de radio y determinó los criterios aplicables, tarifas y sanciones.

320 Decreto 1.981 (2003), Artículo 17.

321 *Ibid.*, Artículo 20.

322 “Arranca nueva ola de radio comunitaria”, *El Tiempo* (servicio de noticias online), 12 de mayo de 2007, acceso 6 de junio de 2007, www.eltiempo.com/tiempoimpreso/edicionimpresa/nacion/2007-05-12/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3553346.html/edicionimpresa/nacion.

323 Ver *Red Colombiana de Radios Comunitarias v. Ministerio de Comunicaciones*, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, párrafos 3-10.

324 Sentencia N° T-460 de la Corte Constitucional, 8 de junio de 2006.

325 Oficio del Ministerio de Comunicaciones del 26 de enero de 2007, Registro N° 147.181.

326 Convocatoria 01 de 2007 del Ministerio de Comunicaciones, disponible en www.mincomunicaciones.gov.co/mincom/src/index.jsp?page=../mods/contenido/noticia_user_view&id=522. Acceso del 29 de octubre de 2007.

327 Carta de Claudia Patricia Ferreira, asesora del viceministro de Comunicaciones, fechada el 5 de febrero de 2008.

328 Entrevista con Carlos Rincón, presidente de la Asociación Distrital de Radio Comunitaria Antena Ciudadana, y Jorge Londoño Lugo, miembro de la Red Colombiana de Radio Comunitaria (RECORRA), 5 de febrero de 2008, Bogotá, Colombia.

329 Entrevista del 11 de junio de 2007, Tegucigalpa, Honduras.

330 Carta del Comité para la Protección de Periodistas a la Intendente de San Lorenzo, Mónica de la Quintana, 13 de agosto de 2007, disponible en español en www.cpj.org/protests/07ltrs/americas/arg07augo7pl_sp.html.

331 Entrevista del 16 de agosto de 2007, Buenos Aires, Argentina.

332 “Sharretta, Andrés c/ Municipalidad de San Lorenzo y otros s/ Acción de amparo, Artículo 43 de la CN”, Expediente número 873/07.

333 Solicitada firmada por la intendenta Mónica de la Quintana publicada en el diario *El Ciudadano de la Región* el 28 de julio de 2007.

334 Carta del Presidente del Consejo Municipal Leonardo Raimundo, 17 de julio de 2007.

335 Exposición ante la Comisión de Libertad de Expresión de la Cámara de Diputados de la Nación, el 16 de agosto de 2007. Versión taquigráfica en www1.hcdn.gov.ar/dependencias/clexpression/vtaquigrafica%20X%20del_16-08-07.html.

336 Entrevista del 16 de agosto de 2007, Buenos Aires, Argentina.

337 Entrevista telefónica del 3 de diciembre de 2007, San Lorenzo, Argentina.

- 338 Comunicado de la Comisión de Defensa de la Libertad de Expresión del Sindicato de Prensa de Rosario del 26 de julio de 2007. Comunicado de FOPEA del 8 de agosto de 2007, www.fopea.org/contenido/inicio/reclamo_por_el_cierre_de_imprenta_de_diario. Carta del Comité para la Protección de los Periodistas publicada en el diario *El Observador* del 13 de agosto de 2006.
- 339 Constitución de la Provincia de Santa Fe (1962), Artículo 11.
- 340 Entrevista del 16 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica.
- 341 Entrevista del 26 de marzo de 2007, Huaraz, Perú.
- 342 Entrevista del 29 de mayo de 2007, Huaraz, Perú.
- 343 Entrevista del 25 de abril de 2007, Montevideo, Uruguay.
- 344 Entrevista del 6 de junio de 2007, *El Progreso*, Honduras.
- 345 Entrevista del 30 de julio de 2007, Neuquén, Argentina.
- 346 Entrevista del 25 de abril de 2007, Cartagena, Colombia.
- 347 Entrevista del 11 de enero de 2007, Puerto Tejada, Colombia.
- 348 Entrevista telefónica con la periodista de TVN Ali Astete, 5 de marzo de 2007, Calama, Chile.
- 349 Comunicación vía correo electrónico con Susana Mena del Departamento de Comunicaciones, sede central de CODELCO, 15 de junio de 2007, Santiago, Chile.
- 350 Entrevista con un ejecutivo comercial de un medio regional en la quinta región de Valparaíso, 13 de abril de 2007; entrevista telefónica con la periodista Ali Astete del Colegio de Periodistas de El Loa, región de Antofagasta, y con periodistas de TVN en Calama, Chile, 5 de marzo de 2007; comunicación vía correo electrónico con periodista de un medio regional, 31 de enero de 2007; entrevista con Ricardo Aravena, ex editor de TVN Red Antofagasta, 30 de mayo de 2007, Santiago; entrevista telefónica con Patricio Figueroa Encina, quien trabajó con varios medios regionales y es actualmente corresponsal adjunto de *El Mercurio* en Antofagasta, 5 de marzo de 2007.
- 351 Comunicación vía correo electrónico con Susana Mena del Departamento de Comunicaciones, sede central de CODELCO, 15 de junio de 2007, Santiago, Chile.
- 352 Ricardo Ruiz Lolas fue director del desaparecido periódico *El Valle*, de Quillota-Los Andes, director de prensa de Canal Dos y Radio Superandina, y corresponsal de *El Mercurio de Santiago*, en Los Andes. Comunicación vía correo electrónico, 6 de marzo de 2007.
- 353 Ejecutiva comercial de medio regional, entrevista bajo reserva de fuente, Los Andes, Chile, 13 de abril de 2007; reportera de medio regional, entrevistas vía MSN bajo reserva de fuente, Los Andes, Chile, 29 de enero y 12 de abril de 2007.

- 354 Entrevista telefónica con la periodista de TVN Ali Astete, 5 de marzo de 2007, Calama, Chile.
- 355 Entrevista con Antonio Varas, Comunicaciones de la División Andina, CODELCO, 13 de abril de 2007, Los Andes, Chile.
- 356 Por ejemplo, Samuel y Mendel Winter, ex directores del Canal 2 de televisión con sede en Lima (Frecuencia Latina), fueron sentenciados a cinco años de prisión y pagaron \$250 mil en multas por haber recibido pagos de Montesinos a cambio de su apoyo editorial a la reelección del presidente Fujimori. Los hermanos Winter fueron liberados de prisión en junio de 2004, luego de haber cumplido dos terceras partes de sus cinco años de sentencia. Otros directores de medios se encuentran actualmente prófugos, como el ex director de Televisión Andina, Julio Vera Abad, también acusado de aceptar pagos del gobierno de parte de Montesinos a cambio de modificar la línea editorial del Canal 9 a favor del gobierno de Fujimori. “Hermanos Winter saldrán en Libertad”, Agenciaperú (servicio de noticias online), 2 de junio de 2004, disponible en www.agenciaperu.com/actualidad/2004/jun/winters_libres.htm. “Piden diez años de prisión para ex directivo de televisión Julio Vera Abad”, Radio Programas del Perú, 11 de mayo de 2006, disponible en www.rpp.com.pe/portada/politica/38170_1.php.
- 357 Ley 28.874 (2006) Ley que Regula la Publicidad Estatal.
- 358 Ibid., Artículo 1.
- 359 Ibid., Artículos 2 y 4.
- 360 Ibid., Artículo 5.
- 361 Ibid., Artículo 3.
- 362 Ibid., Artículo 5.
- 363 Ibid., Artículo 7.
- 364 Ibid., Artículo 6.
- 365 Ibid., Artículo 8.
- 366 Entrevistas realizadas entre el 15 de septiembre y el 15 de octubre de 2007, Lima, Perú.
- 367 “Inversión Publicitaria de las instituciones Gubernamentales y Empresas Públicas – Su importancia y distribución 2004 – 2005”, Observatorio de Medios FUCATEL, Santiago de Chile, mayo de 2006.
- 368 Para una síntesis del marco jurídico relevante en la actualidad, ver Anexo B.
- 369 Comunicación vía correo electrónico, 16 de agosto de 2006.

370 El informe completo en español puede encontrarse en www.camara.cl/comis/doc.aspx?prmSES=8619.

371 En septiembre de 2007, el Ministerio de Salud publicó sus planes, pero sus secretarías ministeriales de las regiones 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 y de la región Metropolitana no lo hicieron. En la séptima región, sólo estaba disponible alguna información parcial sobre publicidad en algunos medios, pero no el plan completo. Ni el Ministerio de Vivienda, ni sus servicios, ni su secretaría regional en el área metropolitana habían publicado sus planes, como tampoco lo hicieron los ministerios de Educación y del Interior.

372 El encuentro fue organizado por el Grupo Medios y Sociedad, una ONG uruguaya que trabaja temas vinculados a la libertad de expresión, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) y la Embajada Británica.

373 Ver el informe online del evento en http://legislaciones.amarc.org/foro/02062006_PublicidadOficial/index.htm.

374 Entrevista del 26 de abril de 2007, Montevideo, Uruguay.

375 Dichos del actual presidente del Banco Hipotecario del Uruguay, Walter Morodo, citado en: “Publicidad: deciden si hacen denuncia penal”, en *El País*, 2 de febrero de 2006.

376 “BSE destinó \$6,7 millones a publicidad con criterios cuestionados por el actual directorio y el gremio”, en *Búsqueda*, 2 de junio de 2005.

377 Carta del 27 de marzo de 2007, firmada por Gustavo Vilaró, presidente del Banco de Seguros del Estado.

378 Entrevista del 19 de marzo de 2007, Montevideo, Uruguay.

379 Resolución del Directorio del organismo N° 1755/05 del 23 de noviembre de 2005

380 Entrevista con Beno Ruchansky, presidente de UTE, 27 de febrero de 2007, Montevideo, Uruguay.

381 Entrevista con Víctor Rossi, ministro de Transporte y Obras Públicas, 22 de marzo de 2007, Montevideo, Uruguay.

382 Las estimaciones de la cantidad de lectores fueron provistas por el Observatorio de Medios del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Datos correspondientes a diciembre de 2006.

383 Entrevista del 26 de febrero de 2007, Montevideo, Uruguay.

384 Entrevista del 26 de abril de 2007, Montevideo, Uruguay.

385 Ver Asociación por los Derechos Civiles, “Principios Básicos para la Regulación de la Publicidad Oficial” (octubre de 2006), p. 19.

386 Decreto 183/08.

387 La reunión tuvo lugar el 30 de abril de 2008 en la ciudad de Ushuaia, Argentina.

388 “Los proyectos para regular la distribución de la pauta oficial han sido cajoneados por el oficialismo durante cuatro años”, señaló el diputado Federico Pinedo (PRO), autor de una de las iniciativas, junto a la diputada Paula Bertol (PRO). El legislador afirmó que el bloque kirchnerista “nunca dio quórum, desde el año 2004 cuando se presentaron los primeros proyectos sobre este tema”. En “Publicidad oficial: frenan seis proyectos en el Congreso”, Perfil.com, 14 de noviembre de 2007.

389 Este proyecto de ley fue presentado en noviembre de 2007 por Raúl Patricio Solanas, del partido peronista Frente para la Victoria.

390 Hasta el cierre de este trabajo habían asistido a las sesiones convocadas por la Comisión: Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas (ADEPA); Asociación Radiodifusoras Privadas Argentinas (ARPA); Asociación de Diarios del Interior de la República Argentina (ADIRA); Asociación de Teleradiodifusoras Argentinas (ATA); Asociación Argentina de Televisión por Cable (ATVC); Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC); Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO); Cámara Argentina de Anunciantes. Se esperaban más reuniones con otras organizaciones.

391 Ver <http://sipren.com.ar/descargas/proyectos/proyecto-de-ordenanza-sobre-publicidad-oficial/download.html>.

392 Entrevista por mensajería electrónica instantánea con Fabiana Orqueda, representante legal del Sindicato de Prensa de Río Grande, 4 de diciembre de 2007.

393 Ordenanza 7.647.

394 Comunicación vía correo electrónico con Jorge Conalbi, director del *Diario Sumario de Alta Gracia*, 10 de octubre de 2007.

395 “El Cispren respaldó la ordenanza de pauta oficial en Alta Gracia”, *Prensared*, 7 de marzo de 2007, disponible en español en www.cispren.com.ar/indexmain.php?lnk=1&mnu=10&idnota=3729.

396 Reunión de trabajo con la ADC, 18 de mayo de 2007, Alta Gracia, Argentina.

397 Comunicación vía correo electrónico con Jorge Conalbi, director del *Diario Sumario de Alta Gracia*, 10 de octubre de 2007.

398 Ordenanza 7.647, Artículo 15.

399 El Artículo 5 afirma que “el porcentaje establecido en el Artículo 4 de la presente Ordenanza debe distribuirse regular y simultáneamente a cada medio debidamente registrado por el término del año presupuestado, debiéndose contratar el mismo espacio en el mismo tipo de medio y respetándose el cuadro tarifario previamente aprobado con motivo de la inscripción”.

400 Reunión de trabajo con la ADC, 18 de mayo de 2007, Alta Gracia, Argentina.

401 Comunicación vía correo electrónico con Jorge Conalbi, director del *Diario Sumario de Alta Gracia*, 10 de octubre de 2007.

402 Ver “Otras localidades siguen el camino de Alta Gracia”, *Diario Sumario de Alta Gracia*, 26 de octubre de 2007.

403 Entre los panelistas, estaban incluidos el director ejecutivo de la ADC, Roberto Saba; el ex ministro de Justicia, Ricardo Gil Lavedra; el periodista Alfredo Leuco; el ex director de la carrera de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires, Guillermo Mastrini; y la conocida periodista y diputada de la Nación, Norma Morandini. Este evento fue moderado por la periodista María O'Donnell, miembro de la asociación de periodistas FOPEA.

404 Ver “Pronunciado incremento en el gasto en publicidad oficial”, *Clarín*, 3 de agosto de 2007, www.clarin.com/diario/2007/08/03/sociedad/s-04301.htm y “En el primer semestre, el Gobierno gastó un 63% más en publicidad”, *La Nación*, 27 de agosto de 2007, www.lanacion.com.ar/938330.

405 En noviembre de 2007, el gobierno provincial entregó varias cajas que contenían información, pero no respondió a todas las preguntas que se le habían efectuado. La ADC volvió a recurrir a la justicia para que garantizara el pleno cumplimiento de la sentencia, que incluía recibir información sobre los criterios utilizados por la provincia para la asignación de publicidad. En diciembre de 2007, el juez ordenó al gobierno que cumpliera totalmente con lo dispuesto en la sentencia en un plazo de 30 días.

406 “Pacto por la Transparencia”, Ibagué, Tolima, 7 de febrero de 2004, Compromisos de la Administración Municipal, punto h.

407 Resolución del Distrito de Ibagué N° 039 de 2005, por medio del cual se crea el comité de pauta publicitaria y se establecen las tarifas para su contratación, Artículo 4.

408 *Ibid.*, Artículo 1.

409 Decreto del Distrito de Ibagué N° 0685 de 2004, por medio del cual se regula la pauta publicitaria de la administración central municipal.

410 Entrevista telefónica del 31 de octubre de 2007, Ibagué, Colombia.

411 El texto final ratificado por los diversos gobernadores y alcaldes es el siguiente: “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 registrará por las normas vigentes de contratación pública. NOTA: Para la evaluación del anterior compromiso el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción ha sido asesorado por la Fundación para la Libertad de Prensa, entidad que será encargada de evaluar su cumplimiento”.

412 En el Anexo C, puede encontrarse información más detallada sobre las leyes de transparencia de cada país, como así también sobre la falta de respuesta de los gobiernos a nuestros pedidos específicos de información o de comentarios sobre los abusos documentados en el presente informe.

413 “Los periodistas manifestaron que el gobierno no se ha mostrado bien predispuesto o abierto, destacando que Kirchner no ofreció ni siquiera una conferencia de prensa desde que asumió su cargo en el 2003, y ha concedido contadas entrevistas. ‘Los mejores periodistas son los fotógrafos, porque no hacen preguntas’, Kirchner les comentó con ironía a los miembros de su gabinete durante una reunión en julio (2005) en la que se permitió el acceso de la prensa”, *Ataques a la Prensa en el 2005*, Comité para la Protección de los Periodistas, disponible en español en www.cpj.org/attacks05/lang/AtaquesPrensa2005.pdf.

414 Ver ADC e Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta, *Una censura sutil: abuso de publicidad oficial y otras restricciones a la libertad de expresión en Argentina* (2005), p. 27.

415 Presentación ante la Comisión Especial Investigadora sobre Avisaje del Estado, 16 de noviembre de 2006, Santiago, Chile.

416 “ANEPYME: pequeños medios hacen cosas grandes”, *El Interlocutor*, 28 de febrero de 2007, <http://interlocutor.wordpress.com/2007/02/28/anepyme-los-pequenos-medios-hacen-cosas-grandes>.

417 Para más información y análisis, ver Dermotta, Ken, *Chile inédito. El periodismo bajo democracia*, Ediciones B, Santiago, 2002.

418 Entrevista con el investigador Manuel Torres, 28 de abril de 2007, Tegucigalpa, Honduras.

419 Entre estos funcionarios se encuentran el ex presidente Carlos Flores Facussé (dueño del periódico *La Tribuna*, quien ejerció la presidencia entre 1998 y 2002), el ex legislador y candidato a presidente Jaime Rosenthal Oliva (dueño del periódico *Tiempo* y del canal 11) y Rafael Ferrari (dueño de Emisoras Unidas y Telecentro, y ex embajador Representante Permanente ante la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación).

420 Para más detalles sobre la propiedad de los medios de comunicación, ver el servicio de noticias online de C-Libre, www.conexihon.com, Primera edición, 1º al 15 de marzo de 2004.

421 Ver el Índice de Percepción de la Corrupción 2006 de Transparency International en www.transparency.org/news_room/in_focus/2006/cpi_2006__1/cpi_table.

422 “Hermanos Winter saldrán en libertad”, Agencia Perú (servicio de noticias online), 2 de junio de 2004, disponible en www.agenciaperu.com/actualidad/2004/jun/winters_libres.htm. “Piden diez años de prisión para ex directivo de televisión Julio Vera Abad”, Radio Programas del Perú, 11 de mayo de 2006, disponible en www.rpp.com.pe/portada/politica/38170_1.php.

423 Parte de la información que se presenta en esta sección fue extraída de *Una censura sutil*, y fue actualizada cuando resultó necesario.

424 Ver, entre otros, decretos 436/2000, 1.023/2001, 666/2003 y 204/2004.

425 El Decreto 2.219/1971 asigna a Télam la responsabilidad de planificar y contratar toda la publicidad oficial dentro y fuera de Argentina. Este decreto fue ratificado por el Decreto 56/1975, que en su Artículo 2 dispone que Télam contratará toda la publicidad de modo centralizado, en los medios de comunicación que considere “más convenientes”.

426 Según Eduardo Civile, gerente de Administración y Finanzas de Télam, “cuando se trata de organismos centralizados, facturamos como una agencia de publicidad a la Secretaría de Medios; cuando son organismos descentralizados, lo hacemos a cada organismo”. Entrevista del 27 de agosto de 2007, Buenos Aires, Argentina.

427 Decreto 2.507/2002, Artículo 5.

428 Entrevista con Federico Novello, gerente de Legales de Télam, y Eduardo Civile, gerente de Administración y Finanzas de Télam, 27 de agosto de 2007, Buenos Aires, Argentina.

429 Decreto 436/2000, Artículo 15.

430 O'Donnell, María, *Propaganda K: una maquinaria de promoción con el dinero del Estado*, Planeta, Buenos Aires, 2007, p. 67.

431 Decreto 993/1996.

432 Entrevista con Graciela Misasi, 22 de septiembre de 2004, Buenos Aires, Argentina.

433 Entrevista con Federico Novello, gerente de Legales de Télam, y Eduardo Civile, gerente de Administración y Finanzas de Télam, 27 de agosto de 2007, Buenos Aires, Argentina.

434 Ibid.

435 Entrevista del 17 de septiembre de 2004, Buenos Aires, Argentina; solicitó anonimato.

436 Entrevista con Dardo Fernández, 28 de junio de 2007, Buenos Aires, Argentina.

437 Carta fechada el 5 de julio de 2007, firmada por Andrea Caldararo, directora de Producción de Contenidos para Medios del Estado, de la Secretaría de Medios, en respuesta a nuestra solicitud de acceso a la información.

438 La ADC realizó un pedido al Banco Nación el 7 de junio de 2006. El Banco respondió el 13 de junio de 2006, alegando estar exento del régimen de información pública establecido en el Decreto 1.172/03 por tratarse de una entidad autárquica. El Banco citó el artículo 32 de la Carta Orgánica que establece que “salvo expresa disposición en contrario, establecida por ley, no serán de aplicación al Banco las normas que con alcance general hayan sido dictadas o se dicten para los organismos de la administración pública nacional, de los cuales resulten limitaciones a la capacidad o facultades que le reconoce la presente Carta Orgánica”.

439 El Decreto 1.665/90 exceptúa a la Lotería Nacional S.E. “del cumplimiento de lo establecido en el Decreto 2.219/71 y sus modificaciones”. La resolución 195/97 la autoriza a manejar su propio presupuesto publicitario y a realizar compras directas para campañas publicitarias.

440 El Decreto 293/92 del Poder Ejecutivo Nacional excluyó a la Secretaría de Turismo del régimen establecido por el Decreto 2.219/71.

441 A través del Decreto 1.475/89.

442 La ADC efectuó solicitudes de información a Lotería Nacional y a la Secretaría de Turismo. Lotería Nacional respondió –de modo parcial y luego del plazo legal- el 2 de mayo de 2008. La Secretaría de Turismo contestó –también de modo parcial y con demoras- el 16 de mayo de 2008.

443 Ver ADC e Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta, *Una censura sutil: abuso de publicidad oficial y otras restricciones a la libertad de expresión en Argentina* (2005), p. 27-40.

444 Ver ADC e Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta, *Una censura sutil: abuso de publicidad oficial y otras restricciones a la libertad de expresión en Argentina* (2005), p. 47-49.

445 Comunicación vía correo electrónico, 27 de mayo de 2007.

446 Ley 19.886 (2003), artículos 7 y 8.

447 Ley 19.886 (2003), artículos 7 y 8, Reglamento de la Ley 19.886 (2004), Artículo 45.

448 Ley 19.886 (2003), artículos 7 y 8.

449 Comunicación vía correo electrónico con Moisés Sánchez, director ejecutivo de Pro Acceso, 4 de diciembre de 2007.

450 Reglamento de la Ley 19.886 (2004), artículos 14-18.

451 Ver por ejemplo www.chilecompra.cl/portal/PortalProveedor/centro_informacion/convenios_marco/contratos/cm_guia_diarios.asp.

452 Entrevista telefónica con Felipe Goya, jefe de la División de Políticas y Gestión de Compras de Chilecompra, 15 de junio de 2007, Santiago, Chile.

- 453 Informe Final de la Comisión Especial Investigadora sobre Avisaje del Estado, p. 130.
- 454 Comunicación vía correo electrónico con Luis Villagrán, director del periódico *La Región* y del semanario *Tiempo*, de la ciudad de Coquimbo, Chile, 24 de julio de 2007. Comunicación vía correo electrónico con Domingo Olivares, subdirector de los periódicos *La Alternativa* y *El Polémico*, de Antofagasta, Chile, 23 de julio de 2007. Entrevista telefónica con Jorge Budrovic, del medio electrónico www.regiondecoquimboonline.cl, de Coquimbo, Chile, 23 de julio de 2007. Villagrán nos dijo que jamás había escuchado hablar de los convenios marco.
- 455 Comunicación vía correo electrónico con Marcelo Patroni, presidente de ANEPYME y director del periódico *Región XIV* de Valdivia, Chile, 23 de julio de 2007.
- 456 Hemos comparado información acerca del gasto en publicidad a nivel nacional que realizan los organismos de gobierno abarcados por Chilecompra, brindada por la Contraloría de la República (carta fechada el 14 de junio de 2007, de la División de Contabilidad de la Contraloría General de la República, firmada por Luis Téllez Mellado, contador-auditor, jefe subrogante, y el “Informe Publicidad y Avisaje contratado por Organismos Públicos adscritos a Ley de Compras Públicas, de la Dirección de Compras y Contratación Pública Chilecompra, Noviembre 2006”, provisto por la oficina de Chilecompra. La información de Chilecompra no incluye datos sobre contrataciones directas por fuera de dicho sistema ni sobre las realizadas por empresas públicas. Asimismo, es posible que algunas compras de publicidad oficial hechas a través de Chilecompra no estén incluidas, dado que algunos tipos de publicidad figuran como un subcomponente de contratos que corresponden a rubros no identificados como publicidad.
- 457 Comunicación vía correo electrónico con Daniela Vásquez Uribe, jefa de comunicaciones de Chilecompra, 6 de junio de 2007.
- 458 En septiembre de 2007, el Ministerio de Salud había publicado su planificación, pero sus secretarías regionales ministeriales en las regiones 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 y la región metropolitana no lo habían hecho. Para la séptima región, sólo se había publicado información parcial acerca de la pauta en algunos medios, pero no un plan general. Ni el Ministerio de Vivienda, ni sus servicios, ni su secretaría ministerial en la región metropolitana habían publicado sus planificaciones. Tampoco lo hicieron los ministerios de Educación ni del Interior.
- 459 Entrevista del 12 de abril de 2007, Valparaíso, Chile. Entrevista del 13 de abril de 2007, Los Andes, Chile.
- 460 Ley 19.733 (2001) Sobre Libertades de Información y de Opinión y Ejercicio del Periodismo, Artículo 4.
- 461 Testimonio brindado el 2 de noviembre de 2006, durante una sesión de la Comisión Especial Investigadora sobre Avisaje del Estado.
- 462 Entrevista telefónica con Javier Nuñez, 23 de febrero de 2007.

463 “Consejo Metropolitano del Colegio de Periodistas presenta su malestar por resultados en Fondo de Medios de Comunicación Regional 2007”, *Universia* (medio electrónico), 29 de agosto de 2007, www.universia.cl/html_estatico/portada/actualidad/noticia_actualidad/param/noticia/bcchhi.html.

464 Entrevista del 24 de abril de 2007, Santiago, Chile.

465 Ley 80, Estatuto de Contratación Pública, 1993, modificado por la Ley 1.150 (2007), por medio de la cual se “introducen medidas para la eficiencia y la transparencia de la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos”. Según el Artículo 33, “la presente ley empieza a regir seis (6) meses después de su promulgación, con excepción del Artículo 6 que entrará a regir a los dieciocho (18) meses de su promulgación”.

466 La Ley 80 incluía dos tipos de contratación: un proceso totalmente competitivo denominado “licitación pública” y la contratación con un solo proveedor, llamada “contratación directa”. Ley 80 (1993), Artículo 24. Las modificaciones hechas en 2007 contemplan cuatro tipos: “licitación pública” competitiva; un proceso semicompetitivo llamado “selección abreviada” (en el que se llama a participar de la licitación al menos a cinco ofertantes); un “concurso de méritos”; y la contratación directa. El proceso de selección abreviada aún debe ser reglamentado por el gobierno, en tanto el concurso de méritos está reservado para la selección de consultores o proyectos (y no tiene relación con la publicidad oficial). La contratación directa está restringida a determinados casos específicos, y no está sujeta a la relación entre el monto del contrato y el presupuesto del organismo, tal como lo establecía la norma original.

467 Decreto 628 (2001), que reemplazó al Decreto 1.967 (1999), que disponía que el Ministerio de Comunicaciones debía autorizar las campañas publicitarias para las dependencias del Poder Ejecutivo.

468 Entrevista con Ana María Varón, 1º de junio de 2007, Bogotá, Colombia, encargada de la venta de publicidad al Estado para el Grupo Latino de Publicidad, de Bogotá (que vende espacio publicitario en los medios nacionales líderes *El Tiempo* y Radio Caracol), y ex funcionaria del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el área de contratación de espacios de publicidad. Entrevista con Irma Villalobos y Judith Osorio, 20 de junio de 2007, Bogotá, Colombia. Villalobos y Osorio son ejecutivas del departamento de marketing del semanario *El Espectador*.

469 Ley 80, Artículo 29 (1993) modificado por la Ley 1.150, Artículo 5 (2007).

470 *Ibid.*, Párrafo 3.

471 Decreto 2.434, Artículo 3 (2006). Quedan exceptuadas las contrataciones que se realizaron por un monto que no supera el 10% de la suma permitida para contratación directa.

472 Para obtener esta cifra se contabilizó la contratación de los años 2005, 2006 y primer trimestre de 2007 de las siguientes entidades del nivel central (que respondieron a nuestros pedidos formales de información): Ministerio de Protección Social, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Cámara de Representantes del Congreso de la República,

Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional, Policía Nacional y Consejo de la Judicatura. El 13% correspondió a licitación pública, mientras que el 1% restante se realizó bajo la modalidad del contrato interadministrativo.

473 Contratación directa N° 11 de 2006 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Contratación directa N° 1 de 2007 de Policía Nacional; Contratación directa N° 1 de 2006 de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional; Contratación directa N° 14 de 2006 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi; Contratación directa N° 007 de 2007 de la Superintendencia Financiera de Colombia.

474 Contratación directa N° 04 de 2006 del Instituto de Seguros Sociales; Contrato de prestación de servicios N° 64-7-10032 de la Policía Nacional; Licitación pública N° 26 de 2006 del Ministerio de Protección Social; Invitación a contratar N° 17 de 2007 del Ministerio del Interior y de Justicia. La fórmula utilizada en los contratos coincide con lo expresado en: Respuesta a pedido de información de Ministerio de Protección Social, firmada por jefe de Oficina Asesora de Comunicaciones, Ilse Milena Borrero M., fechado el 3 de julio de 2007; Respuesta a pedido de información de Policía Nacional, ídem; Entrevista con jefe de Prensa de la Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas, Marcela Moreno, realizada el 11 de julio de 2007 en Bogotá, Colombia.

475 Contrato N° 108 de 2007 de la Registraduría Nacional del Estado Civil. La fórmula se repite en otras contrataciones de la misma entidad.

476 Este estudio estadístico fue llevado a cabo por Carlos Urquilla Bonilla, para el Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPLEX) de Costa Rica.

477 Ley 7.494 (1995) Ley de Contratación Administrativa, Artículo 131, Cláusula c.

478 Mishelle Mitchell, directora de Prensa de la Presidencia de la República, nos explicó que no se utilizan licitaciones por “realismo”. “Las licitaciones llevan mucho tiempo y el tema publicitario es dinámico”, explicó la funcionaria. Entrevista del 14 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica. En tanto Laura Mora, directora de Mercadeo del ICE, consideró que el proceso de licitaciones es “tedioso”. “Tiene que pasar por todos los trámites internos y posteriormente debe ir a la Contraloría, que da el aval. Con su aprobación se procede a contratar. Tratamos de que no se usen licitaciones por ello, sólo en muy pocas ocasiones lo hemos utilizado”, explicó. Entrevista del 14 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica.

479 Entrevista del 14 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica.

480 Entrevista del 14 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica.

481 Ley 7.494 (1995) Ley de Contratación Administrativa, Artículo 131, Cláusula c.

482 Entrevistas con Laura Mora (directora de Mercadeo de ICE); Gabriela López (directora de Mercadeo de la CCSS) y Mishelle Mitchell (directora de Prensa de la Presidencia de la República) realizadas el 14 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica.

483 Entrevista con Gia Pandolfo, ex agente de cuenta responsable de la cuenta del Banco de Costa Rica en la agencia de publicidad JBQ, y actual coordinadora de marketing para Repretel (que posee las principales estaciones de radio y el segundo canal de TV más importante del país), 15 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica. Entrevista con Mishelle Mitchell, 14 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica.

484 Entrevistas con Laura Mora (directora de Mercadeo de ICE); Gabriela López (directora de Mercadeo de la CCSS) y Mishelle Mitchell (directora de Prensa de la Presidencia de la República) realizadas el 14 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica. Según Hilda Zúñiga, directora de Mercadeo de Canal 7, las instituciones públicas con sus propios departamentos creativos y de producción son “la excepción”.

485 Entrevista del 14 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica.

486 Entrevista del 14 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica.

487 Resolución de la Contraloría General de la República 552 – OD- 74.

488 Entrevistas del 12-16 de noviembre de 2007, San José, Costa Rica.

489 Decreto 148-85 (1985) modificado por el Decreto 74-01 (2001).

490 Regulación de la Ley de Contratación Estatal, Acuerdo Ejecutivo N° 055-2002, Artículo 7, Cláusula k.

491 La Ley de Contratación Estatal (Decreto 74-01) regula todas las adquisiciones del Estado para obras públicas, bienes y servicios. El individuo o empresa que quiera entablar un contrato con el Estado debe inscribirse en el Registro de Proveedores y Contratistas. Para las adquisiciones de bienes y servicios, la ley establece diversos tipos de procedimientos, dependiendo principalmente de los montos involucrados. Para contratos que involucran más de 425.001 lempiras, el procedimiento a seguir es el de licitación pública, que es una forma de concurso que supone una convocatoria pública a realizar ofertas. Si el contrato se refiere a un monto de entre 170.001 y 425 mil lempiras, el procedimiento es el de licitación privada, en el que el organismo debe invitar a ofertar a al menos tres proveedores inscritos en el registro. Este procedimiento también se indica para casos específicos, por ejemplo, cuando se trata de una verdadera urgencia, cuando existe un número limitado de posibles proveedores, por razones de seguridad o cuando un proceso de licitación pública es declarado nulo. Otro procedimiento es el de contratación directa, que no es un proceso competitivo. No obstante, si el contrato involucra montos de entre 50.001 y 170 mil lempiras, el organismo debe exigir al menos tres ofertantes distintos. Si el contrato involucra menos de 50 mil lempiras, sólo se requieren dos ofertantes.

492 Por ejemplo: el Código Procesal Penal, en su Artículo 157, señala que cuando se ignore el lugar en que se encuentre la persona que deba ser notificada, emplazada o requerida, “el órgano jurisdiccional ordenará la publicación de edictos por (3) días, en dos de los radioperiódicos de mayor audiencia en el país (...) también podrán publicarse en dos diarios escritos de mayor circulación en la República o por medio de la televisión”. De manera similar, el Reglamento de Tarifas y Costos de

Servicios de Telecomunicaciones, en su Artículo 55, ordena a los operadores de servicios públicos de telecomunicaciones a “publicar por lo menos en dos (2) diarios de mayor circulación del país, en forma detallada, cualquier tarifa antes de su aplicación”.

493 Decreto Ejecutivo 010-2005.

494 Entrevista con Carlos Espinal, 24 de julio de 2007, Tegucigalpa, Honduras.

495 El memorando sostiene que “por instrucciones del Señor Presidente de la República se les notifica (...) a todos los secretarios de Estado, titulares de instituciones descentralizadas y de instituciones desconcentradas, para que todo gasto de publicidad a ser realizado por las diferentes Secretarías de Estado e instituciones, debe gestionarse a través del (...) Secretario Privado y Asesor, Raúl Valladares”.

496 Carta a la ADC firmada por José Raúl Valladares Funes fechada el 27 de diciembre de 2007.

497 Entrevista del 18 de abril de 2007, Tegucigalpa, Honduras.

498 Entrevista *off the record* con ex funcionario, 25 de marzo de 2007, Tegucigalpa, Honduras, y con Manuel Torres, 28 de abril de 2007, Tegucigalpa, Honduras.

499 Entrevista con la periodista radial Sandra Maribel Sánchez, 11 de junio de 2007, Tegucigalpa, Honduras. Entrevista con Blanca Nieves Castellanos, coordinadora administrativa de la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal (CONEANFO), 7 de septiembre de 2007, Tegucigalpa, Honduras.

500 Entrevista del 7 de mayo de 2007, Tegucigalpa, Honduras.

501 Ley 28.927 (2006) Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007, Artículo 9. Artículo 77 del Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 084-2004-PCM). Literal g) del Artículo 2.3 del T.U.O de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado aprobado mediante Decreto Supremo N° 083-2004-PCM y Decreto Supremo N° 213-2006-EF, publicado el 28 de diciembre de 2006.

502 Ver www.consucode.gob.pe.

503 Ley 28.278 (2004) Ley de Radio y Televisión, Artículo 52.

504 Entrevista con Samuel Abad, Defensor del Pueblo adjunto, 8 de febrero de 2007, Lima, Perú.

505 Entrevista *off the record* con un funcionario nacional de alto rango, 5 de julio de 2007.

506 Entrevista de septiembre de 2007, Lima, Perú.

507 El ejecutivo nos relató: “Normalmente es por concurso, pero en la práctica se negocia. En el canal preferimos hablar directamente con el encargado de publicidad de la presidencia o de la entidad estatal que sea y negociar (...) [Cuando es un anuncio por mayor cuantía] a veces entramos al concurso, pero normalmente eso también se pacta antes. Es decir, se llama a los tres supuestos postores pero sabiendo que en ese caso nosotros seríamos los que ganamos. En realidad, esto es sólo para que la Consucode no nos caiga encima, pero la publicidad se negocia previamente”. “Lo que pasa también –dice otra fuente de un canal de TV– es que es el Estado el que te busca porque prefiere anunciar en medios con programas de alto rating. Que yo sepa, la ley no te exige criterios específicos para contratar publicidad, entonces es que nos buscan a los canales que tenemos programas con altos índices de audiencia y a partir de eso se negocia la pauta”. Entrevistas de septiembre de 2007, Lima, Perú.

508 Entrevista del 25 de septiembre de 2007, Lima, Perú.

509 Entrevista del 26 de septiembre de 2007, Cusco, Perú.

510 Entrevistas de julio de 2007, Lima, Perú.

511 Entrevistas telefónicas de abril a agosto de 2007.

512 Este sistema de normas y regulaciones es conocido como Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF).

513 TOCAF, Artículo 33.

514 “Licitación masiva de cuentas del Estado tiene en vilo a las agencias de publicidad”, *El País*, suplemento “El Empresario”, 21 de septiembre de 2007.

515 Ley 16.226 (1990) Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 1990, Artículo 494.

516 Ley 16.320 (1991) Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 1991, Artículo 484.

517 Entrevista telefónica del 11 de julio de 2007, Florida, Uruguay.

518 Ver, por ejemplo, Ley 16.736 (1996) Presupuesto nacional 1996, Artículo 373.

519 “Piden que entes cumplan con cuota de publicidad”, *El País*, 15 de junio de 2007.

520 Entrevista del 29 de enero de 2007, Montevideo, Uruguay.

521 Decreto 194/1997 (1997).

522 Entrevista del 17 de septiembre de 2007, Montevideo, Uruguay.

523 Ibid.

524 Carta fechada el 7 de febrero de 2007, firmada por Ernesto Murro, presidente, y Eduardo Giorgi, secretario general del Banco de Previsión Social. Carta fechada el 27 de marzo de 2007, firmada por Gustavo Vilaró, presidente del Banco de Seguros del Estado. Entrevista con Beno Ruchansky, presidente de la empresa pública de electricidad (UTE), 26 de febrero de 2007, Montevideo, Uruguay. Entrevista con Daniel Martínez, presidente de ANCAP, 26 de abril de 2007, Montevideo, Uruguay.

525 Entrevista con Mario Galeotti, ordenador de gasto, 1º de febrero de 2007, Montevideo, Uruguay.

526 Entrevista con Carlos Regueira, asesor técnico en Comunicación y Difusión del Ministerio de Salud Pública, 26 de abril de 2007, Montevideo, Uruguay.

527 Entrevista con el asesor de comunicaciones de ANTEL Michel Visillac, en Pergola, Gastón, “ANTEL no pautará donde la critiquen”, *El País*, Suplemento “El Empresario”, 21 de septiembre de 2007, p. 5.

528 “ANTEL desautoriza a su asesor de comunicaciones”, *El País*, 22 de septiembre de 2007.

529 En 2001, la Oficina Anticorrupción convocó a una serie de organizaciones de la sociedad civil, empresarios, periodistas, legisladores, entre otros, a trabajar en un borrador de proyecto de ley de acceso a la información. El resultado de este proceso fue un proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados de la Nación en mayo de 2003. En diciembre de 2004, el Senado aprobó una versión que introdujo varias modificaciones conflictivas. Por ejemplo, los solicitantes deberían completar un formulario que equivale a una declaración jurada, con información personal tal como el documento de identidad y la nacionalidad, y el motivo de su solicitud. Estas modificaciones ampliaron el espectro de aquellos obligados a brindar información, abarcando también a las empresas privadas y organizaciones que poseen datos de “interés general”; estas fueron obligadas a divulgar toda la información en su poder, no sólo la que parecía “información pública” (el término no fue aclarado en este contexto). La Cámara de Diputados tenía plazo hasta fines de 2005 para aprobar el proyecto de ley en su forma original o con las modificaciones del Senado, y la aprobación del proyecto de ley original requería dos tercios de los votos, lo que resultaba difícil de conseguir. Ninguna de las versiones fue aprobada, y el proyecto de ley perdió estado parlamentario. Dada la composición de Congreso en la actualidad, cualquier propuesta que contraste con la versión de 2005 modificada por el Senado tiene pocas probabilidades de avances. Aunque se han presentado un puñado de proyectos de ley, los activistas temen que la versión modificada por el Senado sea presentada nuevamente y logre prosperar.

530 Decreto 1.172/2003, Artículo 12.

531 Ver Ley 1.829/1984 sobre Información Pública, reformada por la Ley 3.441/2000 (sin nombre).

- 532 Ver Ley 8.803/1999 sobre Acceso al Conocimiento de los Actos del Estado.
- 533 Ley 18.575 (1986) Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Artículo 13, en su versión modificada.
- 534 El Artículo 74 establece que “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”. El Artículo 15 establece el derecho a *habeas data* que permite a las personas acceder a la información sobre sí mismas que se encuentre en poder de organismos públicos y privados. El Artículo 78 regula la información sobre bienes y servicios de consumo masivo, y el Artículo 112 concede a los partidos políticos el derecho de “acceso a la información y a la documentación oficial”. El Artículo 23 establece el mecanismo para solicitar información: “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución” en Banisar, David, “Global Survey: Freedom of Information and Access to Government Records Around the World”, www.freedominfo.org, actualizado en julio de 2006.
- 535 Ley 57 (1985), por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales.
- 536 Código Contencioso Administrativo contenido en Decreto 01 (1984), artículos 17 y 22.
- 537 Carta fechada el 1º de marzo de 2007, firmada por el ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla; carta fechada el 28 de mayo de 2007 firmada por el subdirector de Reclutamiento y Control de Reservas, Coronel Carlos A. Rojas; carta fechada en mayo de 2007 firmada por el director General de la Agencia Presidencial para la Acción y Cooperación Internacional, Diego A. Molano.
- 538 Oficio UAC-032-07, suscripto por Mónica Patricia Vanegas, coordinadora de la Unidad de Atención Ciudadana del Congreso de la República. La información correcta podía encontrarse en una respuesta al derecho de petición de información del Ministerio de Comunicaciones, firmada por Ricardo José Bitar C., fechada el 16 de abril de 2007.
- 539 Carta firmada por el secretario general, Fernando Tinoco Tamara, el 5 de junio de 2007. La carta contenía información sobre gastos del gobierno para 2005 y 2006.
- 540 Decreto 170-2006 (2006).
- 541 *Informe Nacional sobre Derecho a la Información y la Libertad de Expresión 2006*, publicado por el Comité por la Libre Expresión, C-Libre, enero de 2006, Tegucigalpa, p. 8.
- 542 *Ibid.*, p. 23.
- 543 Mejía, Thelma, “A Murky Transparency Law”, en IPS (servicio de noticias online), 22 de febrero de 2007, <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=36682>. Ver también el caso *Claude Reyes v. Chile*, en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminó que el acceso a la información en manos del Estado es un derecho humano fundamental, siendo la primera vez que un tribunal internacional o regional se expide en este sentido.

544 Informe de Prensa de Transparency International del 15 de agosto de 2007. Ver www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2007/2007_08_15_ti_honduras_access_info. La versión en español se encuentra disponible en www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2007/2007_08_15_ti_honduras_acceso_info.

545 Entrevista del 18 de abril de 2007, Tegucigalpa, Honduras.

546 Entrevista del 18 de abril de 2007, Tegucigalpa, Honduras.

547 Ley 27.808, Transparencia y Acceso a la Información Pública, www.justiceinitiative.org/db/resource2/fs/?file_id=15210.

548 Carta fechada el 18 de julio de 2007, firmada por William Santa Cruz, director de Relaciones Públicas.

549 Entrevista de julio de 2007, Lambayeque, Perú.

550 Carta fechada el 17 de agosto de 2007, firmada por Rosario Oliva Porro, directora de Administración y Finanzas, al alcalde Javier Alejandro Castro.

551 *Andrés Alsina v. Ministerio de Educación y Cultura* (1999).

552 Los pedidos de información fueron elevados a los siguientes organismos: Presidencia de la República, Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), Ministerio de Salud Pública (MSP), Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), Banco de Previsión Social (BPS), Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), Banco de Seguros del Estado (BSE), Obras Sanitarias del Estado (OSE), Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), Administración de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE), Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland (ANCAP).

“El manejo político de la pauta publicitaria oficial es la más eficaz de las censuras porque se instala en el corazón mismo de los intereses del periodista. Después de los testimonios y datos de este informe será imposible desconocer que desde los despachos oficiales se está activando el más eficaz y destructor atentado contra la dignidad de la prensa y contra el derecho a una información libre en el continente. Esta es una investigación y denuncia necesaria.”

JAVIER DARÍO RESTREPO

Maestro de la Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano y profesor de ética periodística

“Las prácticas documentadas en este informe demuestran que, muchos años después de concluidas las dictaduras en América Latina, persiste un número de amenazas graves, aunque más ocultas, a la independencia de los medios en la región. Sin duda, *El precio del silencio* constituye una importante contribución para aumentar la visibilidad de estos problemas y avanzar en el logro de los cambios estructurales necesarios para fortalecer nuestras democracias.”

EDUARDO BERTONI

Director Ejecutivo de la Fundación para el Debido Proceso Legal y ex Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos

“Este informe muestra la cruda realidad de cómo las presiones financieras afectan a dueños de medios y periodistas para que no publiquen noticias inconvenientes para sus patrocinadores del gobierno. Estas presiones son efectivas debido a las precarias condiciones laborales que sufren la mayoría de los periodistas. El reto que plantea *El precio del silencio* es desenmascarar y sacar a la luz pública esta forma de coartar la libertad de expresión.”

LEO VALLADARES LANZA

Ex Ombudsman de Derechos Humanos en Honduras y ex presidente de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen

“Este informe advierte sobre la urgente necesidad de limitar la discrecionalidad de los gobiernos y erradicar el manejo discriminatorio en la asignación de publicidad oficial. Dichas prácticas están destinadas a intimidar a los medios de comunicación y a interferir con la cobertura periodística, perjudicando la libre circulación de información y el debate sobre asuntos de interés público.”

CARLOS LAURÍA

Coordinador del Programa de las Américas, Comité para la Protección de Periodistas

El precio del silencio revela una tendencia creciente en varios países de América Latina: la interferencia “tras bambalinas” que ejercen los gobiernos sobre los medios de comunicación y la independencia editorial. Esta “censura sutil” y sus continuos efectos inhibitorios aún no han recibido la atención que merecen. Por medio del monitoreo sistemático de tales prácticas en Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Perú y Uruguay, este informe procura llenar el vacío de información existente y revelar los peligros que entraña la censura indirecta para la libertad y la independencia de la tarea periodística.

El presente informe examina cómo los gobiernos de los países analizados abusan de sus facultades regulatorias y de fondos públicos para controlar a los medios, con muy poca vigilancia: utilizan la publicidad oficial para castigar a los medios críticos y recompensar a los que se muestran amigables; deniegan el acceso y la información a los periodistas que consideran “críticos”; presionan secretamente a dueños y editores de medios para que cambien sus líneas editoriales; y otorgan licencias de radiodifusión de modo tal de beneficiar a los aliados políticos y acallar a las voces independientes.

El precio del silencio apunta a enfrentar esta amenaza, proponiendo acciones y políticas a seguir que ayuden a los profesionales de los medios, las organizaciones de la sociedad civil, los legisladores de todos los niveles y a quienes monitorean estos temas a nivel regional e internacional a trabajar en conjunto para romper el silencio que engendra esta “censura sutil”.

