

# De eso no se habla

**Acceso a la información y Publicidad oficial  
en la región**

**Fabián Bergero\***  
beter3@gmail.com

---

## Resumen

El acceso a la información y la regulación de la publicidad oficial -herramientas fundamentales para garantizar la democracia y para evitar los abusos de parte de los gobiernos- son dos temas pendientes en la agenda política de la región y el país.

El presente artículo examina ambas problemáticas y concluye con una serie de de recomendaciones para mejorar los marcos legales existentes.

información oficial – informa-  
ción pública - acceso – publi-  
cidad oficial – Derechos Civiles

\* Técnico Universitario en Medios de Comunicación Social, es docente en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNComahue. Es editor general del Periódico mensual (8300) y colaborador del Diario Clarín para la región del Alto Valle del Río Negro.

Fabián Bergero

**A subject not to be discussed**  
**Access to information and official advertising**  
**in the region**

official information – public  
information – access – official  
advertising – Civil Rights

Access to information and the regulation of official advertising –essential tools to guarantee democracy and to avoid abuse from the government– are pending topics on the political agenda of the region and the country.

This article examines both topics and concludes with a series of recommendations in order to improve the existing legal framework.

## Introducción

El acceso a la información y la regulación de la publicidad oficial son dos temas pendientes en la agenda política de la región y el país.

El gobierno de Neuquén ha hecho de la información oficial un secreto de Estado, aun cuando no dictó ninguna norma que determine qué actos del gobierno deben ser secretos, ni por qué motivo. En Río Negro, existe una norma que data de 1984 (modificada en el 2000), que tiene escasísimo uso entre los reporteros y reporteras de la provincia y casi nula entre la ciudadanía.

La situación en la región no escapa a la lógica nacional. Argentina no tiene ley de acceso: sólo un decreto del ex presidente Néstor Kirchner, que alcanza a la información del Poder Ejecutivo. No hay ni ley ni decreto que determine la forma de contratación de la publicidad oficial, una fuente de cientos de millones de pesos sin control ni justificación<sup>1</sup>. Sólo 11 provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires tienen leyes de acceso, algunas bastante restrictivas y otras que contradicen el espíritu de la Constitución Nacional. Tierra del Fuego, Chubut y Río Negro son de las pocas que tienen leyes que regulan la contratación de Publicidad Oficial. La de Río Negro<sup>2</sup> es tan limitada que no establece criterios para la asignación de pauta ni formas transparentes de contratación.

Por otra parte, la práctica de los gobiernos locales de distribuir publicidad oficial sin reglas claras y con una evidente intención de premiar y castigar a medios y periodistas, se ha transformado en moneda corriente.

Estos vacíos legales afectan gravemente derechos fundamentales de los y las argentinas: la libertad de expresar ideas y opiniones, de recibir y difundir información y de peticionar antes las autoridades. La ley de Servicios de Comunicación Audiovisual enuncia pero no reglamenta estos derechos.<sup>3</sup>

¿Por qué es importante una ley de acceso? ¿Qué debería contener una norma que regule el otorgamiento de información? ¿Cuál es el peso de la publicidad oficial en Argentina? ¿Cuáles los riesgos para la democracia?

<sup>1</sup> Según información revelada por la Asociación por los Derechos Civiles, la inversión del Poder Ejecutivo Nacional en publicidad oficial para el 2007 fue de 322 millones. Entre enero y junio de 2008, superó los 180 millones.

<sup>2</sup> Sancionada en diciembre de 2008.

<sup>3</sup> El artículo 2 de la Ley de Medios Audiovisuales es una interesante declaración de principios. Dice: "La actividad realizada por los servicios de comunicación audiovisual se considera una actividad de interés público, de carácter esencial para el desarrollo sociocultural de la población por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones". Sostiene además que "la comunicación audiovisual en cualquiera de sus soportes resulta una actividad social de interés público, en la que el Estado debe salvaguardar el derecho a la información, a la participación, preservación y desarrollo del Estado de Derecho, así como los valores de la libertad de expresión".

<sup>4</sup> Verbitsky, Horacio (1997) *Un mundo sin periodistas*. Planeta. Buenos Aires.

El periodista argentino Horacio Verbitsky<sup>4</sup> sostiene que periodismo *“es difundir aquello que alguien no quiere que se sepa. El resto es propaganda. Su función –agrega– es poner a la vista lo que está oculto, dar testimonio y, por lo tanto, molestar”*. Esta cita refiere claramente a la actitud permanente del poder (que puede -o no- detentar un gobierno) y de su inveterada costumbre de ocultar la información. A los y las periodistas en particular y a toda la ciudadanía en general.

De hecho, muchos gobiernos (el nacional, los provinciales, los comunales) han hecho de la información oficial un verdadero secreto de Estado, al que ni siquiera se puede acceder –como se verá más adelante– a través de fallos judiciales. Esto tiene una explicación: el que detenta el secreto es quien tiene el poder. Y mantiene ese poder porque guarda celosamente el secreto.

En su afán ocultista, los gobernantes y los funcionarios pretenden hacer creer a la ciudadanía que todos los actos de gobierno son públicos porque sus oficinas de prensa se encargan de distribuir diariamente gacetillas electrónicas y de poner al aire micros informativos televisivos y radiales que tienen como actores protagónicos a los propios gobernantes. A ello suman toneladas de propaganda oficial que se difunde a través de los medios masivos de comunicación, resaltando las acciones y logros de cada gestión de gobierno. Incluso en Internet se puede encontrar abundante información oficial.

Es cierto que a través de estos medios se informa a la población, pero solamente de lo que el gobierno quiere que se sepa, y de la forma que quiere. Esta lógica oficial parte del razonamiento de que los gobernantes fueron elegidos por cuatro años para administrar la cosa pública y que en ese período de tiempo pueden hacer lo que se les ocurra sin dar cuentas a nadie. Interpretan que el voto es un cheque en blanco de la ciudadanía para que se manejen a gusto y placer.

En realidad, la cuestión es exactamente a la inversa. Los habitantes de una nación, una provincia o una ciudad, forman parte de una gran estructura que es el Estado. Cada cuatro años, se elige a un grupo de gente

(presidentes, gobernadores o gobernadoras, intendentes o intendentas) para que administren los dineros públicos, los bienes y los servicios que son de todos y todas, para que planifiquen políticas de corto, mediano y largo plazo para crecer, desarrollar la nación, y garantizar la inclusión social de todos los habitantes, entre otras funciones. Y es una obligación ciudadana en general, y del periodismo en particular, controlar en forma permanente los actos de gobierno. Sin embargo, esta posibilidad está vedada por la falta de normas de acceso a la información y por el uso propagandístico y coercitivo de la publicidad oficial.

Es que otro "error voluntario" en que incurren los funcionarios es el de confundir "*publicidad de los actos de gobierno*" con "*publicar avisos en los medios*". En realidad, el sentido de la publicidad es que toda la acción oficial debe ser pública, abierta, transparente, fácilmente verificable y controlable.

¿Alguien contrataría a un gerente para su fábrica, un administrador para su edificio, un presidente de comisión barrial, un contador o un abogado para que le esconda los datos de su propia empresa, edificio o barrio?

Visto desde otra óptica, se podría decir que "*el conocimiento de la actividad del Estado por parte de los ciudadanos permite la participación en la cosa pública generando un escenario de confianza y seguridad en la gestión estatal*".<sup>5</sup> Esta lectura positiva del tema debería servir de argumento suficiente para que los gobiernos nacional, provinciales y comunales sancionen este tipo de normas regulatorias. Pero no lo es.

El *Manual para Periodistas* en lo que respecta a acceso a la información pública<sup>6</sup> sostiene que el eje principal de todo sistema republicano de gobierno "*es la publicidad, la transparencia, la visibilidad de sus actos. Poder acceder a la información en manos del Estado es condición y consecuencia para este principio*". Es que el derecho a la información tiene una faceta importante: la de permitir hacer efectivo el cumplimiento de otros derechos, como la salud, la educación o la seguridad. Esto es así porque a través del acceso a la información se puede solicitar informes sobre la situación ambiental, la política

<sup>5</sup> Manual Regional de Acceso a la Información Pública. Asociación por los Derechos Civiles (ADC) y Article XIX. Buenos Aires, 2006. [http://www.adc.org.ar/sw\\_seccion.php?id=0&p=6&id\\_categoria=8](http://www.adc.org.ar/sw_seccion.php?id=0&p=6&id_categoria=8)

<sup>6</sup> Periodistas por el acceso a la información pública. "Acceso a la información Pública: Manual para periodistas en Argentina". Buenos Aires, 2008.

de construcción de viviendas, la política sanitaria, el presupuesto general y discriminado, cuál es la inversión en educación y cómo se ejecuta, entre otros temas.

Por eso es considerado como un derecho humano fundamental, incluido en Constituciones y pactos internacionales.

### Normas, leyes y pactos

La Constitución Nacional<sup>7</sup> en su artículo 14 dice que todos los habitantes de la nación tienen el derecho de "*peticionar a las autoridades*" y de "*publicar sus ideas por la prensa sin censura previa*", entre otros. Es decir que todos y todas (sean ciudadanos argentinos, extranjeros, de cualquier raza, sexo o religión) tienen libertad para buscar información, recibirla y difundirla, como también sus ideas, pensamientos o sentimientos, y por cualquier medio.

Esta libertad no sólo está garantizada por la Constitución nacional sino, además, por una gran cantidad de pactos y tratados internacionales que avaló y suscribió el gobierno argentino. Entre ellos, el Pacto de San José de Costa Rica<sup>8</sup> que, en su artículo 13, postula que toda persona tiene derecho "*a la libertad de pensamiento y de expresión*", lo que comprende "*la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección*".

A pesar de que la Constitución Nacional garantiza el derecho a la información y a la libre expresión, no existe en Argentina una ley que regule el modo en que el gobierno debe hacerlo.

Cuando asumió la primera presidencia, Néstor Kirchner redactó el decreto 1172 del año 2003, de Acceso a la Información Pública, que dice que cualquier persona, sin tener que dar explicaciones sobre para qué quiere los datos, ni tener que ser representado por un abogado, le puede pedir información a organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que

<sup>7</sup> Constitución de la Nación Argentina. Sancionada por el Congreso General Constituyente de 1853, y reformada en los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994, durante el gobierno de Carlos Menem. Se puede acceder a una versión digital en <http://www.senado.gov.ar/web/intereses/constitucion/cuerpo1.php>

<sup>8</sup> También conocida como "Convención Americana sobre Derechos Humanos". Pacto de San José de Costa Rica. Noviembre de 1969.

funcione bajo la órbita del Poder Ejecutivo Nacional. También a las organizaciones privadas que reciban subsidios o aportes del Estado, o instituciones administradas por el Estado, o que presten servicios públicos. Quedan afuera los poderes Legislativo y Judicial, que no podrían ser incluidos en un decreto del Poder Ejecutivo, pero que también están obligados a garantizar el libre acceso.

Lo que implica este decreto es que cada ministerio, secretaría o dirección que funcione en la administración pública, la empresa de recolección de basura, la de transporte público, o hasta una escuela que recibe aportes del Estado, están obligados a dar información si alguien se la pide. Se fija un plazo de 10 días, que puede ser prorrogado por otro similar.

Este decreto asegura que la información pública constituye *"una instancia de participación ciudadana por la cual toda persona ejercita su derecho a requerir, consultar y recibir información"*. Y dice que su objetivo es *"permitir y promover una efectiva participación ciudadana, a través de la provisión de información completa, adecuada, oportuna y veraz"*.

Estos son los aspectos importantes de esta norma:

- Todos y todas tienen derecho a acceder a la información pública, sean argentinos o extranjeros.
- Nadie tiene que dar explicaciones sobre para qué quiere la información.
- Nadie debe recurrir a un abogado para acceder a esa información.
- Sólo basta redactar una nota pidiendo el o los datos que necesita.
- Los funcionarios que no den la información en tiempo y forma serán sancionados.

Si bien se trata de una herramienta importante, que es utilizada por medios y periodistas particularmente de la Capital Federal, sigue siendo un decreto del Ejecutivo, y el tema no ha vuelto a ser tratado por el Congreso Nacional desde que el proyecto más importante<sup>9</sup> perdió estado parlamentario, en 2005.

<sup>9</sup> El proyecto de acceso a la información era tratado en la Comisión la Comisión de Asuntos Constitucionales, que presidía la entonces senadora Cristina Fernández de Kirchner.

<sup>10</sup> Se trata de la Ley 104/98. Su artículo primero habla del Derecho a la información: "Toda persona tiene derecho, de conformidad con el principio de publicidad de los actos de gobierno, a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la Administración Central, Descentralizada, Entes Autárquicos, Organismos Interjurisdiccionales integrados por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". También incluye a empresas y sociedades con participación estatal mayoritaria y de economía mixta.

<sup>11</sup> La ley 12475 del año 2000, es una norma que permite acceder a "documentos administrativos" solamente a aquellas personas físicas o jurídicas que puedan exhibir un "interés legítimo". Sostiene que cualquier requerimiento de información "debe ser fundada". Se trata de una clara violación de manda constitucional y los tratados internacionales que garantizan el libre acceso. Por eso, en 2004, el gobierno de la provincia sancionó el decreto 2549 que remedia esta situación "hasta tanto se sancione, promulgue y reglamente un nuevo régimen legal de acceso a información pública". El decreto asegura ahora que "toda persona física o jurídica tiene derecho de acceso a documentos administrativos de naturaleza pública correspondientes a organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo".

<sup>12</sup> Es la Ley 3764. El Artículo 11 dice: "Todo habitante de la provincia tiene el derecho de libre acceso a las fuentes de información de los actos legisla-

## *La argentina profunda*

La ciudad autónoma de Buenos Aires<sup>10</sup> y 11 provincias argentinas tienen leyes, decretos o decretos ley de acceso a la información, aunque el derecho está garantizado en todas las constituciones. La mayoría de las normas son de este siglo, aunque en un par de estados datan de hace más de 20 años. La provincia de Buenos Aires<sup>11</sup> tiene una ley algo restrictiva y un decreto posterior que amplía su alcance. Tienen leyes Chubut,<sup>12</sup> Córdoba<sup>13</sup> y Misiones.<sup>14</sup>

La provincia de La Pampa<sup>15</sup> tiene una extraña ley que considera que los únicos sujetos con derecho a acceder a la información son los "periodistas profesionales" y también los propietarios de los medios de comunicación cuya actividad está normada por el Estatuto del Periodista Profesional (Ley 12908). Esta decisión es completamente contradictoria con las leyes nacionales y los pactos internacionales, que determinan que el acceso a la información es de todos y todas las ciudadanas, sin restricciones de ningún tipo.

Tierra del Fuego<sup>16</sup> tiene una de las legislaciones más avanzadas de todo el país, no sólo por el alcance (los tres poderes del Estado), sino porque también comprende a los órganos de contralor. La ley fue el producto de un intenso trabajo conjunto entre legisladores y organizaciones de la sociedad civil preocupadas por la cuestión del acceso a la información, la transparencia y la calidad democrática.<sup>17</sup>

Siguen en la lista las provincias de Santiago del Estero,<sup>18</sup> Salta (es un decreto),<sup>19</sup> Jujuy,<sup>20</sup> Entre Ríos<sup>21</sup> (la más nueva) y Río Negro,<sup>22</sup> que tiene la más antigua: es de 1984, aunque reformada en 2000.

No tienen decretos ni leyes específicas -al menos hasta la redacción de este artículo- la mayoría de las provincias del norte (Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, La Rioja, Tucumán), Santa Fe, las cuyanas Mendoza, San Juan, San Luis, ni las patagónicas Santa Cruz y Neuquén, que pese a su legislación de avanzada en lo social, quedó atrasada en la vigencia de este derecho.

### Por casa

La ley de acceso rionegrina es una interesante herramienta cuya única limitación es que hay que vivir en la provincia para acceder a la información pública. Como si la pertenencia "provinciana" fuera más importante que el hecho de ser un individuo sujeto de derecho. Esto impediría a una persona que vive en Neuquén, por ejemplo, exigir información de Río Negro usando como herramienta la 1829.

De todos modos, la ley es poco conocida por la población en general, y por los periodistas y las periodistas en particular. De hecho, ésta es una de las razones por las cuales la norma está prácticamente en desuso. El gobierno tampoco se encarga de publicitar su existencia para que la ciudadanía la utilice.

Como ya se indicó, la provincia de Neuquén no tiene ley (ni decreto) de acceso a la información, aunque el acceso está contemplado en la Constitución provincial.<sup>23</sup> Existen dos proyectos que ingresaron a la legislatura neuquina en 2008 (que se suman a otras iniciativas con más años en la cámara), y que esperan su tratamiento. Uno de la diputada Soledad Martínez<sup>24</sup> que propone que cualquier persona, sin obligación de alegar fundamento o causa ni acreditar derecho ni interés alguno, *"tiene derecho de acceder a información pública contenida en documentos administrativos correspondientes a organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo, del poder legislativo y del judicial de la Provincia"*. Y amplía el campo de alcance de este derecho a entes privados beneficiarios de aportes o subsidios provenientes del Estado, o quienes cuenten con permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual cuyo objeto sea la prestación de un servicio público o involucre el uso y goce de bienes del dominio público. Permite acceder a la información *"sin necesidad de alegar fundamento o causa ni acreditar derecho o interés alguno"*. Esta iniciativa propone –además– controlar la distribución de la Publicidad Oficial.

tivos, administrativos y jurisdiccionales emanados del Estado provincial y de las corporaciones municipales, ello sin que sea necesario indicar las razones que motivaron el requerimiento".

<sup>13</sup> Se trata de la Ley 8803/99. Garantiza que toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información "completa, veraz, adecuada y oportuna". Comprende a todos los órganos de la administración pública provincial, municipal y comunal, centralizada y descentralizada, de entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado. Incluye a organizaciones donde el Estado provincial, las municipalidades o las comunas "tengan participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias" y también al Poder Legislativo y del Judicial, en cuanto a su actividad administrativa. Como dato importante para destacar, es que incluye al Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, al Consejo Económico y Social y Ministerio Público Fiscal. Es decir, los órganos de control.

<sup>14</sup> Es el Decreto 929/00. Establece que tendrá derecho a la información todo ciudadano habitante de la provincia de Misiones. Es decir que un extranjero residente –por ejemplo– está fuera de esta norma. Comprende a la administración central y descentralizada, entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta. También las empresas en que la provincia tenga acciones.

<sup>15</sup> Hablamos de la Ley 1654/95 (que modifica la 1612/94). El artículo primero dice: "Será libre el acceso a las fuentes informativas oficiales de carácter público, a las personas mencionadas en los artículos 2 y 20". El "2", habla de los periodistas profesionales y el "20" de los propietarios de medios, que son considerados también como periodistas profesionales por Ley Nacional

12.908 (Estatuto Profesional del Periodista).

<sup>16</sup> Es la Ley 653/04. Dice que el derecho a la información lo ejerce toda persona física o jurídica, quien tienen derecho a solicitar y a recibir información "en forma completa, veraz, adecuada y oportuna". La ley comprende a todos los órganos de la Administración centralizada, desconcentrada, entes autárquicos; empresas y sociedades del Estado. También los órganos de control y a los poderes Legislativo y Judicial en cuanto a su actividad administrativa.

<sup>17</sup> La Ong Participación Ciudadana de Tierra del Fuego, fue una de las principales impulsoras de ésta y otras reformas legislativas en la provincia.

<sup>18</sup> Es la Ley 6753/05. Dice el artículo 2: "Toda persona tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información pública de los entes y organismos mencionados en el Artículo 1º (órganos de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada, del Poder Legislativo y del Poder Judicial, en este último caso en todo aquello relacionado con la actividad que realice en ejercicio de funciones administrativas)".

<sup>19</sup> Se trata del decreto 1574/02. Comprende a la administración Central, Descentralizada, de Entes Autárquicos, Empresas, Sociedades del Estado y Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria.

<sup>20</sup> La Ley 4444 "De publicidad de los actos de gobierno y libre acceso a la información del Estado", comprende a los tres poderes del Estado. Sostiene que los responsables de los medios de comunicación "prestarán su colaboración en la tarea informativa y estarán obligados a la publicidad fidedigna de los actos de gobierno; sin que ello menoscabe los derechos y garantías que les son propios"

El otro proyecto es de la diputada Graciela Muñiz Saavedra,<sup>25</sup> que garantiza de acceso a los tres poderes del Estado, entes autárquicos, sociedades del Estado provincial, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, y "*todas aquellas organizaciones privadas a quienes se les haya otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier forma contractual la prestación de un servicio público o la explotación de un bien de dominio público*". Lo que tiene de interesante es que es el primer (y único) proyecto presentado en este sentido por el Movimiento Popular Neuquino, el partido que gobierna la provincia desde hace 42 años en forma continua.

Ambas iniciativas están a punto de cumplir un año en la Legislatura neuquina, y no ha habido, por el momento, ninguna señal que demuestre que se vaya a tratar próximamente. Lo que sí es seguro es que el partido de gobierno considera que "no es el momento"<sup>26</sup> de tratar una norma que regule la publicidad oficial, por lo que la iniciativa de la opositora Soledad Martínez parece destinada al archivo, debido a la mayoría legislativa del partido de gobierno.

### Publicidad oficial

La cuestión del uso discrecional de la publicidad oficial es otra de las formas de censura a los medios de comunicación y periodistas. Algunas organizaciones dedicadas al tema consideran que se trata de una forma de "*censura sutil*" o "*indirecta*",<sup>27</sup> aunque los efectos son los mismos que los mecanismos más directos, como podían ser el cierre de medios, las amenazas a medios y periodistas o la persecución o asesinato de periodistas, técnica que aún están vigentes en gran parte del subcontinente.<sup>28</sup> Además, claro, de la "penalización"<sup>29</sup> de periodistas y medios, que se suman a las demandas civiles que reciben.

Estos abusos desatan además, mecanismos de autocensura por parte de los y las periodistas, que -sobre todo en tiempos de crisis- privilegian mantener la fuente laboral por sobre otros aspectos.

El gobierno argentino viene incrementando en forma exponencial el presupuesto destinado a publicidad oficial. La periodista María O´Donell<sup>30</sup> trabajó con datos de la jefatura de Gabinete del gobierno nacional, y determinó que el gasto pasó de 46.263.939 pesos en 2003, a 212.684.834 en 2006. La ADC relevó que en 2007 el gobierno invirtió 322.392.600,63 pesos en publicidad oficial, un 55 por ciento más que en 2006.<sup>31</sup>

La misma Ong pudo saber –en base a datos de la secretaría de Medios de Comunicación de la Nación- que entre enero y junio de 2008, el Poder Ejecutivo Nacional invirtió 181.704.910 pesos en publicidad oficial, “un 10,3 por ciento más de lo invertido en igual semestre del año 2007, y un 76,4 por ciento del presupuesto previsto para el año 2008”.<sup>32</sup>

Pero lo realmente sustancial es de qué manera el gobierno nacional utiliza esos fondos que son del Estado. O´Donell demuestra en su libro algunos de los casos más abusivos del uso de este dinero, en un marco de “ausencia de normas legales” y de parte de un gobierno que –dice- *“ha transformado (a la pauta) en la principal herramienta de comunicación para un gobierno que elude las preguntas y prefiere los mensajes envasados”*.

En su informe *“El precio del silencio. Abuso de publicidad oficial y otras formas de censura en América Latina”*, la Asociación por los Derechos Civiles y la Open Society hablan de las formas de distribución arbitraria de la publicidad en la Argentina y otros países del subcontinente. Concluye que 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”*.<sup>33</sup>

Es cierto que el tamaño del gasto (o la inversión) oficial en materia de publicidad oficial y su crecimiento terminan siendo insignificantes si se lo compara con la inversión publicitaria privada, que es del orden de los 5 a 6 mil millones por año. Pero hay que tener en cuenta que el impacto de la pauta oficial en las provincias es muchí-

21 El decreto 1169 es del 2004. Considera el acceso como “una instancia de participación ciudadana por la cual toda persona ejercita su derecho a requerir, consultar y recibir información”.

22 La ley 1829/84 (cuyos artículos 1 y 7 modificados por Ley 3441/00) dice en su artículo segundo: “El derecho de libre acceso a las fuentes de información pública puede ejercerlo toda persona física o jurídica, sin distinción de nacionalidad, radicada en la Provincia, no siendo necesario indicar las razones que lo motivan”.

23 El artículo 25 resguarda de modo general la libertad de expresión. Dice: “Es inviolable la libertad de expresar pensamientos y opiniones por cualquier medio, sin censura previa. No será trabajo el libre acceso a las fuentes de información. No podrá dictarse ley ni disposición alguna que acorte, restrinja o limite la libertad de prensa. Solamente podrán considerarse abusos a la libertad de expresión los hechos constituidos de delitos comunes. Su calificación y juzgamiento corresponde a los jueces y tribunales, pero en ningún caso podrá considerarse el hecho como flagrante ni disponerse la clausura ni secuestro de las imprentas, talleres y demás instalaciones, principales o accesorias, como instrumento de delito”.

24 Presidenta del Bloque Alternativa Neuquina, Legislatura de Neuquén.

25 Diputada del Movimiento Popular Neuquino, Legislatura de la provincia de Neuquén.

26 Así le aseguró la diputada Graciela Muñiz Saavedra a los integrantes de la Organización No Gubernamental “Convocatoria Neuquina por la Justicia y la Libertad”, que impulsan desde hace cuatro años una ley de acceso en la provincia.

27 Asociación por los Derechos Civiles – Open Society. “Una censura sutil: abuso de la publicidad oficial y otras restricciones a la libertad de expresión en Argentina”. Colección Reformas Legales. Buenos Aires, 2005.

28 El informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2007 elaborado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, sostiene que “de acuerdo a la información recibida por la Relatoría Especial, al menos 16 asesinatos y tres desapariciones vinculadas aparentemente con el ejercicio de la profesión se registraron durante este año. En estos 12 meses se registraron asesinatos de comunicadores de este tipo en Brasil, Colombia, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Paraguay y Perú. En <http://www.cidh.oas.org/annual-rep/2007sp/Anual%202007%20Vol.%20II%20esp.pdf>

29 Un fallo reciente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (el caso Kimel, de mayo de 2008), terminó recomendando al gobierno argentino la modificación legislativa de los delitos de calumnias e injurias.

30 O’Donell, María. Propaganda K. Una maquinaria de promoción con el dinero del Estado. Planeta. Buenos Aires, 2007.

31 Asociación por los Derechos Civiles. Cómo fue la pauta del gobierno nacional durante 2007. En [http://www.censuraindirecta.org.ar/sw\\_contenido.php?id=181](http://www.censuraindirecta.org.ar/sw_contenido.php?id=181)

32 Asociación por los Derechos Civiles. Cómo se distribuyó la publicidad oficial del PEN durante el primer semestre de 2008. En [http://www.censuraindirecta.org.ar/sw\\_contenido.php?id=326](http://www.censuraindirecta.org.ar/sw_contenido.php?id=326)

simo mayor, como así también el control y la dependencia de los medios de los avisos de gobierno.

### **Dos casos emblemáticos en la región**

Existen dos casos emblemáticos en la región que demuestran el modo en que los gobiernos locales se resisten a entregar información pública, y de cómo utilizan la publicidad oficial como herramienta de censura y control de medios y periodistas.

El primero se inició el 7 de diciembre de 2002 cuando el diario Río Negro publicó una denuncia del ex diputado provincial de Neuquén, Jorge Taylor contra el vicepresidente primero de la Legislatura de la provincia (Osvaldo Ferreira). Según la denuncia, Ferreira (un hombre cercano al entonces gobernador de Neuquén, Jorge Sobisch) le habría ofrecido a Taylor un crédito de 640.000 pesos para que permitiera que la legislatura sesionara y designara a abogados de confianza del Poder Ejecutivo como vocales del Tribunal de Justicia.

El gobierno de Sobisch “*en represalia a la publicación y difusión de aquella noticia y con una actitud ‘discriminatoria’ hacia el diario, comenzó inmediatamente una campaña de desprestigio en su contra*”, según denunció la empresa diario Río Negro. Lo primero que hizo fue cortar totalmente la publicidad oficial. Luego, el acceso a todas las fuentes de información.<sup>34</sup>

El 5 de septiembre de 2007, la Corte Suprema de Justicia de la Nación falló contra la provincia por considerar que “*no fue lícito que el mandatario haya privado de publicidad oficial a este diario por difundir ‘una noticia contraria’ a sus preferencias*”. La Corte opinó que la provincia tenía “*libertad para asignar sus recursos a discreción*”, y que si bien los medios de comunicación “*no gozan de un derecho subjetivo a obtener publicidad oficial*”, el Estado debe “*abstenerse de realizar actos que de manera directa o indirecta impliquen una restricción ilegítima a la libertad de prensa*”. Entre estos actos se incluyen las restricciones, limitaciones y supresiones a este derecho por medios económicos, como es

el caso de la asignación de la publicidad oficial.<sup>35</sup>

El otro caso lo protagonizaron la organización no gubernamental Convocatoria Neuquina, el Sindicato de Prensa de Neuquén y otras organizaciones de la provincia. Con el fin de conocer el gasto en publicidad oficial del gobierno neuquino, y para verificar el cumplimiento de la manda constitucional de acceso a la información, las organizaciones enviaron 18 pedidos de informes sobre los gastos de publicidad de parte del gobierno de Jorge Sobisch durante los años 2004, 2005 y primer semestre de 2006. Como no fueron respondidos, se presentó un recurso de amparo que tuvo un fallo favorable en primera instancia en mayo de 2007. La jueza civil Boussón de Baggio consideró que el derecho a la información pública es *"la base fundamental de una democracia participativa"*, y que tal derecho *"pertenece no sólo a la Prensa y los órganos de control, también a todo ciudadano interesado en la cosa pública"*. Es decir que, de acuerdo con su visión, constituye *"la directa aplicación del principio republicano de publicidad de los actos"*.

Dijo además que esa publicidad *"comprende no sólo el resultado final o acto de gobierno en sí (es decir el decreto, ley o sentencia judicial) sino que involucra también los pasos o procedimientos llevados a cabo, como asimismo los documentos, pruebas u otros elementos que permiten fundar la decisión gubernativa"*. Es decir que tales actos deben tener una razón, un motivo, una justificación.

El fallo –que obligaba al gobierno a dar información en un plazo de 60 días– fue apelado por la fiscalía de Estado de Neuquén, y volvió a tener fallo favorable de la Cámara Civil II de Neuquén, el 12 de junio de 2007.

Esta vez, el gobierno no apeló, pero entregó a regañadientes parte de la información,<sup>36</sup> aunque nunca completó los datos exigidos.<sup>37</sup> Con el cambio de gobierno, las mismas organizaciones requirieron similar información al nuevo mandatario, Jorge Sapag. Enviaron cuatro pedidos de informes sobre la contratación de publicidad oficial de parte de su gestión, durante los primeros tres meses de gobierno, que no fueron respondidas hasta que la justicia

<sup>33</sup> La ley 29/05 del gobierno español, regula la publicidad y la comunicación institucional. En su artículo 4, prohíbe campañas oficiales "que tengan como finalidad destacar los logros de una gestión". Algo imposible de imaginar en este país.

<sup>34</sup> La secretaria de Información Pública de la provincia dejó de convocar al diario Río Negro y a otros medios independientes a las conferencias de prensa oficiales. Los funcionarios, además, dejaron de atender a los periodistas de estos medios.

<sup>35</sup> La Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo emitió un fallo similar el 10 de febrero de 2009, a partir de la demanda presentada en 2006 por la Editorial Perfil contra el gobierno nacional por la no asignación de pauta publicitaria. El fallo sostiene que existió "una conducta discriminatoria con el único objeto ostensible de castigar a publicaciones no afectas al gobierno de turno".

<sup>36</sup> Uno de los datos relevantes que se pudieron obtener de esta información, es la forma en que fue beneficiado el grupo de medios de la familia Shroeder (diario La Mañana de Neuquén, AM LU5 radio Neuquén, y media docena de radios FM). En 2001, el grupo recibía 1,5 millones de pesos de pauta oficial. Cuatro años después, el monto trepaba a 37,7 millones.

<sup>37</sup> Por ejemplo, dio información desagregada sobre el gasto en 2004 y 2005, pero sólo el gasto general del primer semestre del 2006, sin discriminar por medios, como exigían las organizaciones.

civil intervino, a partir de un recurso de amparo de las organizaciones. Pese a esto, la información aun no fue proporcionada y sigue en una maraña judicial.

### **En Río Negro**

La legislatura de Río Negro finalizó el 2008 con la aprobación de un limitadísimo proyecto de regulación de la Publicidad Oficial<sup>38</sup>, presentado por el gobierno de Miguel Saiz. Había otros cuatro proyectos con estado parlamentario -tres de la oposición<sup>39</sup> y uno de la Defensora del Pueblo provincial- que llevaban unos 20 meses esperando ser considerados. La iniciativa oficial estuvo apenas dos meses en la legislatura, hasta que se aprobó. Fue bautizada por los medios como "el proyecto tapón"<sup>40</sup>

La norma aprobada reglamenta "la planificación, coordinación y autorización de espacios informativos o publicitarios" del Ejecutivo. Crea un registro de medios de comunicación en el ámbito de la Secretaría de Medios de la provincia.

No fija formas transparentes de contratación (por ejemplo, por la vía de las licitaciones o compulsa de precios) y mantiene la centralización en un organismo (y una persona) que depende del Poder Ejecutivo.

Señala que la adjudicación de avisos se regirá "por los principios de interés general, veracidad, libre acceso a la información, transparencia, razonabilidad, acceso equitativo y pluralista a las oportunidades de expresión, austeridad en la administración del gasto público y publicidad de los actos de gobierno", y dispone como única herramienta para tal fin la realización de una encuesta anual de medios y programación. Tampoco fija cuáles son los criterios que se tomarán en cuenta para tal fin.

Establece entre los objetivos de la publicidad oficial "informar sobre los actos de la gestión del gobierno y la labor de las autoridades y funcionarios públicos", y en contraparte, prohíbe expresamente que sea usada para "promover los intereses particulares de cualquier partido político", "construir impresiones negativas de personas e instituciones de la sociedad civil" y "premiar o castigar a

<sup>38</sup> Se convirtió en la Ley 932/08.

<sup>39</sup> Se trata de los proyectos del diputado provincial Fabián Gatti (Bloque Encuentro), la diputada Magdalena Odarda (ARI) y el diputado Carlos Peralta (PJ). Estas iniciativas esperaban ser debatidas desde marzo de 2007. El proyecto oficial fue presentado en octubre de 2008 y aprobado el 20 de diciembre de ese año.

<sup>40</sup> Diario Río Negro. 19/12/08. "Sólo el proyecto oficial de publicidad". Página 12. Regionales.

los medios de comunicación por el contenido de sus publicaciones”.

### Las leyes del continente

A nivel regional, hay 11 países de América Latina que tienen leyes de acceso a la información. Argentina<sup>41</sup> –como se dijo- tiene un decreto, pero no ley. *“El último en sumarse a la lista fue Chile”*, según informó el diario Clarín.<sup>42</sup> Las naciones que carecen de una reglamentación a este principio fundamental, son Argentina, Paraguay, Bolivia,<sup>43</sup> Guatemala<sup>44</sup> y Venezuela.<sup>45</sup> El derecho a la información tiene rango constitucional en estos Estados, pero no existen leyes específicas que la regulen.<sup>46</sup>

Con respecto a la publicidad oficial, son pocas las naciones que tienen leyes que fijen criterios y controles para su distribución. Si bien algunas fijan límites para la contratación de avisos en épocas pre-electorales (Argentina, Chile, Colombia y Perú), son pocas las que *“disponen límites al uso de fondos publicitarios para fines propagandísticos”*, como lo señala el informe *“El precio del Silencio”*<sup>47</sup>

Allí se cita el estudio realizado en 2003 por el Relator Especial para la Libertad de Expresión en la Organización de Estados Americanos (OEA), acerca de *“un aspecto particular de la censura financiera en la región: la asignación discriminatoria de la publicidad oficial”*. Señala que como resultado de ese trabajo, el Relator determinó *“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. Lógicamente –agrega- los regímenes de control inadecuados derivan en violaciones generalizadas de las regulaciones publicitarias a lo largo de toda la región”*.

### Qué debería prever una ley de acceso y de publicidad oficial

Es interesante terminar este análisis de la legisla-

<sup>41</sup> En la Argentina no existe una Ley Nacional de Acceso a la Información Pública. El 31 de noviembre de 2005, el principal proyecto presente en el Congreso Nacional, perdió estado parlamentario. Está vigente –como ya se indicó- el decreto 1172/03.

<sup>42</sup> Diario Clarín. “Argentina, en deuda con el acceso a la información”. Viernes 17 de abril. Página 34.

<sup>43</sup> La nueva Constitución Nacional de Bolivia sostiene, en su artículo 2, que “Las bolivianas y los bolivianos tienen los siguientes derechos: (Punto 5). A expresar y difundir libremente pensamientos u opiniones por cualquier medio de comunicación, de forma oral, escrita o visual, individual o colectiva. (Punto 6). A acceder a la información, interpretarla, analizarla y comunicarla libremente, de manera individual o colectiva.

<sup>44</sup> El artículo 30 de la Constitución de Guatemala dice: “Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten, y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia”. Cuando se escribía este artículo (principios de mayo del 2009), el Congreso debatía la sanción de una norma al respecto.

<sup>45</sup> La Constitución nacional de Venezuela (Artículo 28) determina que “Toda persona tiene derecho de acceder a la información y a los datos que sobre sí misma o sobre sus bienes consten en registros oficiales o privados, con las excepciones que establezca la ley, así como de conocer el uso que se haga de los mismos y su finalidad, y a

solicitar ante el tribunal competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos. Igualmente, podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas". Aclara además que quedan "a salvo" tanto el secreto de las fuentes de información periodística como de "otras profesiones que determine la ley".

<sup>46</sup> Según el mismo artículo de Clarín, los países que cuentan con legislación son México, Chile, Colombia, Perú, Panamá, Belice, Jamaica, Trinidad y Tobago, Ecuador, Dominicana, Antigua y Barbuda, Estados Unidos y Canadá.

<sup>47</sup> Asociación por los Derechos Civiles y Open Society. "El precio del Silencio. Abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina". Buenos Aires, 2008.

<sup>48</sup> En ese encuentro realizado el 11 y 12 de diciembre de 2002 en Buenos Aires, actuaron como co-organizadores locales, la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

<sup>49</sup> Asociación por los Derechos Civiles. "Principios Básicos para la regulación de la publicidad oficial". Buenos Aires, 2007.

ción existente en materia de acceso a la información y de regulación de la publicidad oficial, con algunas pautas comunes sobre qué deberían tener esas leyes específicas.

Durante el Seminario sobre Acceso a la Información organizado por Inter-American Dialogue en colaboración con la Oficina del Representante Especial para la Libertad de Expresión de la OEA,<sup>48</sup> se elaboraron una serie de pautas que se plasmaron en el documento "*Principios fundamentales para la promoción de leyes de acceso a la información en la región*". Allí se fijaron los estándares "indispensables" para "*el efectivo ejercicio del derecho a la información*". Entre estos principios figuran:

- El acceso a la información pública es un derecho humano básico y no una concesión graciosa del Estado.
- No es sólo un derecho individual. Se encuentra asociado al interés público por ser precondition de la democracia, del debate abierto de ideas y del control del gobierno.
- No es necesario que el peticionante acredite un interés personal o motivo en la obtención de la información requerida.
- Es fundamental que la ley de acceso a la información no sea una ley aislada, sino que forme parte de un conjunto de normas que hagan posible el efectivo ejercicio del derecho a saber.
- El Estado debe proveer toda la información en su poder salvo las excepciones legalmente establecidas.
- Es importante prever sanciones administrativas o penales para los funcionarios públicos que no den información.

Por otra parte, la ADC<sup>49</sup> junto con varias organizaciones no gubernamentales del país, elaboraron los llamados "Principios Básicos" para una legislación sobre la publicidad oficial. Los puntos más importantes son:

- Es necesario que se dicte una ley (nacional y local) que regule la contratación para garantizar la transparencia.

- La PO debe ser entendida como un canal de comunicación entre el Estado y la población. Debe ser clara, objetiva, fácil de entender, necesaria, útil y relevante. No debe promover los intereses de ningún partido político ni del gobierno.
- Deben existir mecanismos claros para la contratación y distribución de la PO, que tenga por objeto reducir la discrecionalidad, evitar la sospecha de favoritismos políticos e impedir actos de corrupción. La PO no debe ser usada para premiar medios afines o castigar a los críticos.
- El manejo de la PO debería descentralizarse para que no esté en manos de funcionarios nombrados políticamente, como secretarios de medios, sino de organismos y funcionarios técnicos.
- Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a conocer los gastos en PO. Deben establecerse mecanismos que garanticen la transparencia.
- Los gobiernos deben rendir cuentas al público sobre los gastos efectuados y el modo en que son empleados esos recursos.

La importancia de estas normas y las pautas que garantizan estándares mínimos ya están claros. Ahora sólo falta que las ciudadanas y los ciudadanos exijan a sus gobernantes y representantes legislativos que sancionen o modifiquen las leyes correspondientes, por el bien de la democracia.

## **Bibliografía**

Asociación por los Derechos Civiles (ADC) Article XIX. (2006) "Manual Regional de Acceso a la Información Pública". Buenos Aires.

En [http://www.adc.org.ar/sw\\_seccion.php?id=0&p=6&id\\_categoria=8](http://www.adc.org.ar/sw_seccion.php?id=0&p=6&id_categoria=8). Consultado el 29/04/09.

Asociación por los Derechos Civiles y Open Society (2005)

“Una censura sutil: abuso de la publicidad oficial y otras restricciones a la libertad de expresión en Argentina”. Colección Reformas Legales. Buenos Aires.

Asociación por los Derechos Civiles (2007) “Cómo fue la pauta del gobierno nacional durante 2007”.

En [http://www.censuraindirecta.org.ar/sw\\_contenido.php?id=181](http://www.censuraindirecta.org.ar/sw_contenido.php?id=181).

Asociación por los Derechos Civiles (2009) “Cómo se distribuyó la publicidad oficial del PEN durante el primer semestre de 2008”.

En [http://www.censuraindirecta.org.ar/sw\\_contenido.php?id=326](http://www.censuraindirecta.org.ar/sw_contenido.php?id=326). Consultado el 1/05/09.

Asociación por los Derechos Civiles y Open Society (2008) “El precio del Silencio. Abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina”. Buenos Aires.

Asociación por los Derechos Civiles (2007) “Principios Básicos para la regulación de la publicidad oficial”. Buenos Aires.

O’Donell, María (2007) *Propaganda K. Una maquinaria de promoción con el dinero del Estado*. Planeta. Buenos Aires.

Periodistas por el acceso a la información pública (2008) “Acceso a la información Pública: Manual para periodistas en Argentina”. Buenos Aires.

Verbitsky, Horacio (1997) *Un mundo sin periodistas*. Planeta. Buenos Aires.