



EL USO DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

UNA HERRAMIENTA MÁS PARA EJERCER PODER

La publicidad oficial se ha transformado en los últimos años en un auténtico mecanismo de ejercicio del poder y en un condicionamiento que utilizan los presidentes en los diferentes países de América Latina, sin excepciones.

La falta de controles al momento de la distribución de publicidad oficial y la utilización discrecional de la pauta publicitaria por parte del Estado se ha transformado en un mecanismo de poder y eje común en varios de los países analizados en esta investigación.

El esquema de control y censura encubierta por medio de la publicidad estatal se aceptó en la última década en los países de la región. Si se observa con detenimiento el presupuesto de cada uno de los países analizados se verá un crecimiento sustancial, en algunos casos de más del 200%, de la pauta publicitaria estatal que se reparte a los diferentes medios de comunicación.

El gran maestro del periodismo latinoamericano y maestro de la Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano, el colombiano Javier Darío Restrepo, asegura que “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. Es 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 desecho a una información libre en el continente”.¹

El mecanismo de reparto discrecional de fondos públicos trae aparejado un sistema de discriminación o reprimenda hacia aquellos medios o periodistas críticos que han decidido no ingresar en esta rueda perversa que han armado muchos departamentos de prensa de las presidencias.

1 Restrepo, Javier Darío. *El precio del silencio. Abuso de la publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina*. ADC y Open Society Justice Initiative. Buenos Aires, 2008.

Eleonora Rabinovich, de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), que junto con Open Society Justice Initiative elaboró un extenso informe sobre el uso de la publicidad oficial como mecanismo de censura,² señaló para esta investigación que la dependencia de la publicidad oficial se observa con mayor énfasis en los medios provinciales que en los nacionales, en buena parte de los países latinos.

“Hoy hay formas más sutiles y sofisticadas de ejercer un control del poder desde la pauta publicitaria”, dijo Rabinovich, para quien la distribución de la pauta publicitaria oficial genera en muchos casos una suerte de “sistema feudal de relación entre medios y gobernantes”.

La aparición de la figura del “periodista-empresario” que pauta por su cuenta con el Estado y conduce un programa de cable o de radio se profundizó en los últimos años. Esto se produjo a raíz de una ausencia de controles y leyes que hagan más estricta y transparente el reparto de la publicidad oficial.

La figura del periodista-empresario es casi nueva en la realidad periodística de América Latina de los últimos años. Esto tiene que ver claramente con dos factores que se unifican: los bajos salarios que pagan las empresas periodísticas, por un lado, y por otra parte, el aprovechamiento de los gobiernos para presionar y mantener cohesionada a determinada prensa en su beneficio.

Los periodistas-empresarios suelen montar sus propios programas de radio o cable. Se manejan y pautan en forma directa con el poder de turno y sus programas periodísticos suelen estar en muchos casos sustentados en un 90 por ciento por la pauta publicitaria oficial. Esta nueva figura marca una realidad notable en América Latina que degrada considerablemente la profesión de los hombres de prensa.

En un extenso informe de la ADC y la Open Society titulado “Una censura sutil, abuso de la publicidad oficial y otras restricciones a la libertad de expresión”, se destaca la negativa de acceso a la información por parte de los gobiernos y una censura encubierta a aquellos medios críticos. A la vez que se define un listado de pauta publicitaria para los medios amigos del Estado.

El informe de la ADC se realizó en Honduras, Argentina, Colombia, Uruguay, Chile y Costa Rica. Pero los casos mencionados y las prácticas de censura y control mediático por parte de los presidentes hacia la prensa se reitera en toda América Latina de manera sistemática e idéntica como lo veremos más adelante.

2 Ídem.

Los informes de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) y de Freedom House coinciden en el diagnóstico: la pauta publicitaria funciona hoy como un mecanismo de presión y control de los medios independientemente de la ideología o corriente política del gobernante de turno.³

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. Muchos casos no necesariamente se dan entre los presidentes o gobiernos centrales y la prensa nacional. Hay infinidad de ejemplos que se mencionan entre gobernadores, alcaldes o intendentes de determinadas regiones con los diarios o radios locales. No necesariamente, en muchos casos, esos gobernantes pueden tener el mismo color político que sus presidentes.

En el trabajo de la ADC, el periodista Fernando Carvajal Díaz, 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”.

El trueque de entrevistas o publicaciones a cambio de pautas publicitarias es una herramienta utilizada tanto por los gobiernos de Uribe como por el presidente Hugo Chávez, los Kirchner, Evo Morales o Correa, sin excepciones. 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.

La investigación de ADC demostró 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.

Los marcos regulatorios de mayor parte de los países latinoamericanos no contemplan sanciones a estos funcionarios y no hay leyes que establezcan un control exhaustivo del reparto discrecional de publicidad oficial.

3 Informes de Freedom House y de la SIP de 2006, 2007, 2008.

Raramente, los funcionarios están infringiendo la ley cuando otorgan con discrecionalidad los contratos publicitarios.

Así lo señala Eleonora Rabinovich: “los marcos jurídicos que rigen la contratación de publicidad en todos los países latinoamericanos, o al menos en los que hemos analizado en este 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”.

Luis Alberto Quevedo, sociólogo e investigador argentino, analiza el uso de la publicidad oficial en la Argentina, Venezuela y Colombia. Considera que, durante el gobierno de Néstor Kirchner, la publicidad oficial sirvió para sostener algunos medios provinciales y, además, muchos de esos medios y otros de mayor envergadura aceptan esa publicidad del gobierno sin discutirla ni denunciarla.

En su opinión, “la pauta oficial debe tener cierto grado de control y los medios, en rigor, nunca se han puesto a debatir sobre este tema. Tampoco lo han hecho sobre el origen del dinero de las campañas y sobre los cupos establecidos por ley”.⁴

En cuanto a la comparación del modelo comunicacional de Venezuela y Colombia, para Quevedo existen tres diferencias destacables.

- 1) Que el discurso de Uribe tiene mucha legitimidad en la opinión pública.
- 2) El sistema de medios de Colombia es respetuoso de la investidura presidencial, quizá en exceso.
- 3) En Colombia existen medios afines al gobierno y prensa muy crítica a Uribe, y todos conviven sin mayores problemas.

Sin embargo, y a pesar de estas diferencias, ambos discursos, el de Uribe y el de Chávez, para el investigador tienen algunas coincidencias. Ambos mensajes tienen un alto contenido militar y económico, y usan sus discursos para definir su política de alineamiento con Estados Unidos (Uribe) y su no alineamiento (Chávez).

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

4 Quevedo, Luis. Entrevista realizada por el grupo DIGA.

publicidad oficial por motivos políticos y personales y a un control mínimo o inexistente por parte de los ciudadanos y la sociedad civil.

En muy pocos países, o casos excepcionales, existen procesos de contratación abiertos y competitivos para el reparto de pauta publicitaria.

En la mayoría de los países investigados, la decisión de entregar pautas publicitarias se encuentra descentralizada en los diversos ministerios y secretarías o instituciones estatales autónomas. Esto hace que exista una relación directa entre ministros y periodistas o secretarios presidenciales y medios que haga menos transparente el esquema de pauta publicitaria oficial.

La aparición del “periodista-empresario”, desde los años 90 en adelante, hace también que exista una relación directa y comercial entre gobiernos y periodistas que reciben para sus programas radiales o de TV por cable una pauta publicitaria sin saber a ciencia cierta cuál es la contraprestación.

Por su parte, el informe de la ADC señaló 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.

Para la periodista argentina María O`Donell, parte del dilema que genera la relación de funcionarios que reparten publicidad y periodistas que la reciben tiene que ver con que muchas veces la publicidad oficial se ejecuta desde las oficinas de prensa donde los voceros tienen participación activa de la comunicación de los diversos ministerios y éstos ofrecen en forma directa la publicidad al periodista que contactan.⁵

El gerente de noticias de Canal 13 de la Argentina, Luis D`Elía, menciona a la vez que con el *boom* del cable aparecieron en la Argentina muchos periodistas que descubrieron que a partir de un programa de televisión, cable o radio se podían tener grandes ingresos y en consecuencia de estableció una “relación perversa” entre Estado y periodistas.⁶

En tanto, un informe de Freedom House realizado en todos los países de América Latina revela que tanto en la Argentina como en otros países de la región: “las publicaciones nacionales se ven afectadas por el uso discriminado de la publicidad oficial y esta política comunicacional afecta con más fuerza a las

⁵ O`Donell, María. *Propaganda K, una maquinaria de promoción con el dinero del Estado*. Ed. Planeta. Buenos Aires 2007. Cabe señalar que el trabajo mencionado toma cifras oficiales proporcionadas por el Estado argentino. El valor de referencia del peso argentino respecto al dólar es de 3,75 pesos por cada dólar norteamericano al momento del cierre de este trabajo en noviembre de 2009.

⁶ Ídem nota 4.

publicaciones provinciales debido a la debilidad de los sectores privados locales y a la cautela política de sus dueños”.

Estos mecanismos de ejercicio de poder hacen que algunos medios se vean favorecidos en detrimento de otros. Así, en muchos casos se observó que el reparto de publicidad oficial fue quitado en publicaciones críticas a determinados gobiernos o que se reparte publicidad a medios amigos de los presidentes en forma excesiva cuando el tiraje o alcance de esas publicaciones no resulta significativo cuantitativamente.

Hay un caso único en la región en relación a la acción judicial en el reparto de publicidad oficial.

Argumentando que las asignaciones de publicidad oficial estaban altamente influenciadas por los intereses políticos, el diario *Río Negro* de la Argentina y el matutino *Perfil* demandaron al Estado. El primer caso vinculado a un gobierno local y no a los Kirchner, aunque en el caso del diario *Perfil* se trata de un mecanismo claro del poder central tendiente a condicionar al medio por tratarse de un periódico crítico de los Kirchner.

La Suprema Corte de Justicia dictó un fallo en el que afirmó que si bien los medios no tienen derecho a una cuota específica de publicidad oficial, “el Gobierno no puede manipular la publicidad oficial otorgándosela o quitándosela a los medios de acuerdo a criterios discriminatorios”. En el fallo del caso Editorial Río Negro vs. Gobierno de Neuquén, la Corte obligó a las autoridades provinciales a reescribir las regulaciones. 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. Este dictamen puede sentar precedentes para la demanda similar que presentó el diario *Perfil* y otros medios de la región.

“Ésta es una decisión trascendental en América Latina que protege la libertad de prensa,” dijo Eduardo Bertoni, ex relator especial para la libertad de expresión de la Organización de Estados Americanos. “Es la primera vez que una corte suprema en América Latina encuentra que los medios tienen protección legal en contra de la asignación arbitraria de publicidad oficial”.

En varios estados 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. Se trata de un sistema denominado de “cupos”.

En este sistema se pagan salarios mínimos (o directamente ninguno) y remuneran a los periodistas con minutos de aire o espacio en los medios gráficos que éstos entonces pueden vender personalmente a los avisadores (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).

Según datos oficiales, en la Argentina, 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 directamente a periodistas o productoras de contenidos. Entre 2003 y 2008, el gasto de la publicidad oficial del gobierno de los Kirchner aumentó en más de un 300%, según datos oficiales.⁷ En marzo de 2010, el gobierno argentino se negó a dar esta información de gastos de publicidad oficial. Adujo que se trataba de “gastos personales”.

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.

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 medio.

En Venezuela, un informe de Freedom House revela que los medios locales y regionales son particularmente dependientes de la publicidad oficial, lo que les deja poco margen para la crítica. De acuerdo a la investigación, el miedo a ofender al gobierno y disentir con respecto a los anunciantes son los dos principales motivos del alto nivel de autocensura de las editoriales.

El mismo informe de Freedom House destacó que en Colombia: “los bajos salarios junto con la dependencia de la publicidad oficial crean un fuerte incentivo para la connivencia de dueños de los medios, periodistas y funcionarios que condicionan la calidad de la información y de las opiniones

7 Los datos fueron suministrados por ADC y por la Fundación Poder Ciudadano.

publicadas. Hay una percepción generalizada de que los periodistas reciben coimas a cambio de una cobertura parcial de los hechos”.⁸

En México, después de 33 años, la radio nacional Radio Monitor –con base en México DF– dejó de salir al aire en junio debido a la caída en los contratos de publicidad oficial por parte del gobierno de Calderón.

El informe de 2008 de Freedom House, relacionado con Ecuador, señaló que allí los medios de comunicación expresan un variado rango de puntos de vista, muchos de los cuales son críticos del gobierno. De todas formas, “la mayoría de lo que publican los medios está condicionado por cómo se financian y muchas veces reflejan las perspectivas políticas de sus anunciantes”.

En varios de los países abarcados por este informe, se observa que los gobiernos pagan 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.

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 periodistas.

El beneficio de la publicidad oficial se da claramente para los medios amigos sin importar su alcance o distribución. Por ejemplo, en la Argentina, la investigación realizada por ADC muestra la asignación injustificada de publicidad al diario nacional *Página/12*. Mientras 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 publicidad la 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 nacional–. 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 tirada–.

8 Informe de Freedom House de 2008.

En su trabajo sobre la publicidad oficial en la Argentina, la periodista María O'Donnell cree que en la estrategia de reparto de publicidad los Kirchner priorizaron:

- 1- La discriminación al diario *Perfil* que no recibió publicidad oficial en 2007 por ser un medio muy crítico al gobierno.
- 2- El premio a la conversión al oficialismo como fue el caso del grupo de medios de Daniel Hadad (un empresario periodístico que antes fue muy apegado al gobierno de Carlos Menem y luego se confraternizó con el gobierno de los Kirchner) que mantuvo un buen tiempo Canal 9 gracias a la pauta publicitaria oficial.⁹
- 3- Inyectar fondos a medios afines como fue el caso del diario *Página/12* que pasó a facturar montos similares de publicidad oficial a los del diario de mayor venta del país como es *Clarín*.
- 4- Exhibir en las calles propagandas de las tapas de las revistas que beneficiaban al gobierno.
- 5- Empujar el crecimiento de empresarios periodísticos amigos del poder como es el caso de Rudy Ulloa, un empresario de Santa Cruz que amplió poderosamente su espectro de medios y su nivel de facturación. Aunque este no es el único caso de un medio amigo de los Kirchner como lo veremos en un capítulo más adelante.
- 6- La aparición de publicidad a gran escala en la vía pública como una forma de garantizarse los espacios públicos en épocas de campaña electoral.

Las legislaciones de Argentina, Chile, Colombia y Perú establecen restricciones específicas al gasto en publicidad en períodos de campaña electoral. En la 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”.¹⁰ Además, en la ley de radiodifusión que se aprobó en la Argentina en 2009, sólo está previsto que los medios informen sobre la cantidad de publicidad oficial que reciben pero no hay un esquema de control de parte del Estado.

Según destaca el último informe del Comité Para la Protección de Periodistas, desde que Kirchner asumió como presidente en 2003, el presupuesto de publicidad había aumentado más de un 350 por ciento, según los datos difundidos en julio por la organización no gubernamental Poder Ciudadano. En los primeros seis meses de 2007, el gobierno nacional gastó 164 millones de

⁹ Este grupo mediático tiene además el canal de TV C5N, FM la Mega, FM Pop, Radio 10, FM Vale y FM TKM.

¹⁰ FOPEA, informe sobre publicidad oficial.

pesos (52 millones de dólares estadounidenses) en avisos oficiales, un aumento del 63 por ciento en relación al mismo período en 2006, según un informe realizado por la organización sin fines de lucro Asociación por los Derechos Civiles, o ADC. Funcionarios del gobierno nacional explicaron que la inflación fue la principal causa de este salto en un año electoral, pero periodistas locales observaron que el incremento superó por mucho el índice de inflación del 8 por ciento.

Según el libro *Propaganda K*, entre 2003 y 2007, la Secretaría de Medios de los Kirchner multiplicó varias veces su presupuesto para contratar espacios de difusión de la publicidad. En 2003, el gobierno de Néstor Kirchner tenía un presupuesto de 46.263.939 pesos y cerró el 2007 con una asignación de partidas de publicidad oficial de 212.792.000 pesos.¹¹

En el informe especial publicado en octubre y titulado “Noticias a la venta”, el CPJ documentó cómo Kirchner había institucionalizado un sistema de recompensas para los medios que lo respaldaban y embargos publicitarios para la prensa crítica durante sus tres mandatos como gobernador provincial de Santa Cruz y su período como presidente. Dado que el gobierno nacional y las administraciones provinciales no tienen regulaciones claras para la distribución de la publicidad, el reparto irregular de dinero público en concepto de pauta oficial tiene influencia sobre la cobertura de noticias, según el CPJ.

Carlos Lauría, presidente de la CPJ, fue determinante a la hora de destacar este tema: “Hay muchos mecanismos de control de los medios que son mucho más sutiles que las agresiones directas a los periodistas y la pauta publicitaria de muchos gobiernos y la propaganda oficial es uno de los mecanismos que hoy más se usan en América Latina”, señaló para esta investigación.¹²

En Chile hay una ley 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”. 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 publicidad. 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 disposición. Pero rara vez se cumple al pie de la letra con estas legislaciones.

¹¹ O'Donell, María. Ídem nota 5.

¹² Lauría, Carlos. Entrevista realizada en Buenos Aires en abril de 2009.

En rigor, como señala Eleonora Rabinovich, el sistema de pruebas para llevar a la justicia estos casos de manipulación de la prensa por la publicidad oficial es muy difícil de comprobar y a la vez muchos medios no presentan sus quejas ante el retiro de pauta oficial por miedo a ser vistos como dependientes de la publicidad estatal.



Cumbre de presidentes del Mercosur y asociados en Buenos Aires

EL DEBATE DE LA MEDICIÓN

Existe todo un amplio debate entre medios y poder a la hora de evaluar el reparto de la publicidad oficial. Por supuesto, los gobiernos intentan cubrirse de cualquier tipo de críticas cuando se menciona este tema y aducen que el reparto de la publicidad del Estado se ejecuta en función de parámetros vinculados a la medición del ranking o tiraje de cada medio.

En este sentido, Joel Sampaio, uno de los voceros del presidente Lula, expresó para esta investigación que el trabajo de la Secretaría de Comunicación en el área de la publicidad oficial está orientado por los criterios técnicos de los medios. "La política que viene implementando el gobierno de Lula es asignar la publicidad oficial de acuerdo a las mediciones de audiencia y de cantidad de lectores que se obtienen a través de los certificados de audiencias (radio y TV) y de tirada (diarios), así como de las entradas a los sitios de Internet", dijo.¹³

13 Sampaio, Joel. Entrevista via e-mail.

Además, Sampaio destacó que eso hace que los medios de alcance nacional tengan una participación que se corresponda con la parte del mercado que tienen. Pero un avance importante de la aplicación de la técnica de medios es la de alcanzar, mediante criterios objetivos de audiencia y tiraje, también a centenas de medios regionales de Brasil.

En Venezuela, el esquema de reparto de publicidad oficial parecería ser mucho más discrecional que en Brasil y se moviliza con otros parámetros.

Modesto Guerrero, el periodista de *Aporrea*, un medio claramente chavista, señala que en la actualidad se utiliza el canje: se publica un *banner* en un sitio web o un *spot* de radio y eso lo paga el gobierno. Y la clave del reparto es que se otorga a radios sin fines de lucro o radios comunitarias.

A la vez, en Venezuela está la Asociación Nacional de Medios Comunitarios, Libres y Alternativos (ANMCLA), que tiene 7.000 afiliados. Es como un colegio, pero es cooperativo. Esa asociación, como tiene mucho poder social, negoció con el gobierno entrenamiento, canje y equipamiento. Ahora se conformó una Asociación Nacional de Periodistas para competir con el colegio; tienen poder nacional y no aceptan financiamiento directo.

“Los medios alternativos en Venezuela tienen un carácter militante; si no lo tuvieran, sería lo mismo para ellos recibir financiamiento de una empresa privada, pública o del Estado”, señala Guerrero.

Es decir, que el parámetro que utiliza Chávez para el reparto de publicidad oficial en muchos casos no es el del nivel o cantidad de audiencia sino la cantidad de medios comunitarios a los que se distribuye esa publicidad. Por ejemplo, según un informe de la Universidad Católica Cecilio Acosta,¹⁴ las cifras de medios comunitarios varían según las fuentes que se tomen:

- 1- Conatel habla de 400 emisoras de radio comunitarias y de 36 TV comunitarias.
- 2- Pero según el Primer Diagnóstico Social Participativo de los Medios Alternativos (CONATEL, abril de 2006) se refiere la cifra de 3.000 emisoras de radio comunitaria, de las cuales tan sólo 1.300 estarían habilitadas administrativamente conforme a la ley.
- 3- La Coordinadora de Medios Alternativos y Comunitarios del MINCI, Ana Viloria, recientemente refería: 238 emisoras de radio alternativa y comunitaria, 320 impresos y 117 medios digitales.

14 Universidad Católica Cecilio Acosta, Conferencia de Maracaibo noviembre de 2008.

- 4- La presencia de portales, páginas web y hasta *weblogs*. Hemos podido detectar 156 sitios web, pero esta cifra varía casi a diario.

De todas maneras, en el capítulo sobre los medios amigos del poder vamos a dedicarle mayor atención al tema de radios comunitarias extendidas en toda la región y en muchos casos al servicio del poder.

La publicidad oficial no necesariamente apunta en estos casos a medios masivos y opositores como los diarios *El Universal* o *El Nacional* sino a medios pequeños pero distribuidos por toda Venezuela y de un alcance barrial importante.

Para Guillermo Saccomandi, periodista brasileño, el gobierno de Lula también hace uso de la publicidad oficial a veces sin tener en cuenta el nivel de tiraje de un medio. Es por ello que, resalta, Saccomandi, es posible observar algunas revistas o programas de radio de escaso alcance del Partido de los Trabajadores (PT) que responde al gobierno con una elevada cantidad de pauta publicitaria.

En la Argentina, como en el resto de América Latina, hay un fuerte debate respecto del uso de la publicidad oficial. Desde el oficialismo creen que el uso de la publicidad oficial no tiene mayor objetivo que comunicar los actos del gobierno y romper con el "bloqueo informativo" de los grandes medios. Los retractores de esta idea aseguran que la publicidad oficial está al servicio del gobierno para manipular y controlar a los medios amigos.

El jefe de ceremoniales y encargado del área de prensa de la Casa Rosada desde hace más de 25 años, Julio López, cree que la publicidad oficial tiene un efecto relativo pero bien utilizada, política y profesionalmente, puede romper con bloqueos informativos de los medios comerciales que muchas veces, por supuestas consecuencias de las mediciones de audiencia o circulación, o por decisiones políticas, no informan sobre actos de gobierno que se traducen en mejoras para la situación de la población.

Respecto de la asignación de la publicidad oficial, López asegura que hay criterios divergentes: el gobierno la administra según su conveniencia; debe ser aplicada en función de la circulación o audiencia de los medios; debe tener en cuenta el pluralismo y la promoción de medios locales o regionales de menor circulación y/o audiencia.

En Venezuela, por ejemplo, la estrategia comunicacional del gobierno de Chávez claramente está destinada a potenciar a los medios comunitarios que son considerados aliados y debilitar a algunos medios privados que son identificados como parte de la oposición.

En este sentido, el periodista venezolano Omar Luis, del diario *El Nacional* de Caracas, asegura que una de las “principales armas del presidente Chávez para presionar, intimidar y minimizar la acción de los medios es el uso de la publicidad oficial”. Explicó que los grandes medios han podido mantenerse porque tienen buena cuota publicitaria privada, en cambio los medios impresos y audiovisuales del interior del país viven una situación grave porque son medios cuyos ingresos han dependido básicamente siempre de la publicidad oficial.¹⁵

Curiosa visión tiene del uso de la publicidad oficial el ex jefe de Gabinete de los Kirchner, Alberto Fernández, que entrevistamos para esta investigación. Vale la pena destacar el diálogo donde resalta el valor de la publicidad oficial para un gobierno.

-¿En la Argentina, la publicidad oficial aumentó significativamente en los últimos años, a qué se debe?

-No tienen que medirlo así, eso es una ficción. ¿En cuánto aumentó la publicidad privada? Cien veces más aumentó.

-Pero la publicidad oficial condiciona muchísimo para la relación prensa-gobiernos...

-Pregúntenles a sus jefes comerciales de sus respectivos diarios qué significa que Coto, Jumbo y Walmart le saque la publicidad de los domingos. Es la mitad del diario. Me van a decir que no tenés ningún condicionante ahí. Si el gobierno te condiciona, ellos también te condicionan.

-Pero estamos hablando de la relación prensa-gobierno. ¿No cree entonces que condiciona el uso excesivo de esta?

-No, porque la realidad indica que la publicidad oficial no representa más de cinco puntos de todo el gasto en publicidad que existe en la Argentina. Eso es una ficción, eso no se ha estudiado adecuadamente. Vos metés toda la publicidad de todos los Estados y no es más que cinco puntos de toda la publicidad. En la Argentina, el Estado figura 15/20 en el ranking de publicidad. Pero vos no tenés que medirlo en términos globales, sino en cómo afecta –por ejemplo– para una comunidad determinada, la publicidad oficial del diario local. Todas las ONG, que supuestamente estudian estas cosas (Fundación Periodistas, FOPEA, etcétera) piensan que se deben distribuir las pautas de acuerdo a las ventas. Si hacemos así matamos a

15 Luis, Omar. Entrevista realizada en Quito en el seminario organizado por la KAS MEDIOS, en abril de 2009.

todos los diarios del interior. Si ésa es la lógica repartimos entre Clarín, Nación, Diario Popular, La Voz del Interior, tal vez La Capital de Rosario.

-Entonces, según su visión, la publicidad oficial nunca condiciona a un medio...

-No creo que la publicidad condicione ningún medio. Es más, la publicidad oficial sí puede condicionarlo al revés; si le sacás la publicidad a los medios del interior. El mecanismo que reclama Fontevecchia (Jorge, el director del diario Perfil de la Argentina), FOPEA y todo ese grupo en verdad es un mecanismo que objetivamente promueve la destrucción de los medios del interior. Nosotros (habla por el gobierno de los Kirchner) tenemos una política que dijimos que el 50% de la publicidad va a los medios del interior y el 50% va a los medios nacionales y de la provincia de Buenos Aires. Y eso tiene que ver con una lógica muy equivocada de los que somos porteños. Nosotros pensamos que Clarín es el diario que más se lee, es cierto en Capital y el GBA. Pero en el interior nadie lo lee. Se lee el diario La Rioja, el Zonda de San Juan, Los Andes de Mendoza. El 85% de las ventas de Clarín son capital y el GBA; y La Nación es igual. Entonces, no es posible pensar que éstos son los diarios que más venden, y que el interior no existe. Es un dilema, pero de muy difícil solución.¹⁶

Lo mismo pensaba el entonces secretario de Medios de los Kirchner, José Albistur, quien justificó que el incremento de la publicidad oficial del gobierno fue para “promover el pluralismo de los medios”.¹⁷

Sin embargo, la investigadora Lucía Vincent señala otro enfoque de la gestión de Kirchner vinculada a los medios. Considera que mientras que la televisión resultaba funcional al esquema de comunicación pretendidamente directa pero *aggiornada* a los tiempos modernos, para Kirchner “los grandes enemigos eran, claramente, los diarios, o al menos, cierta prensa que él percibía como opositora a su gestión”. Cuando Kirchner durante sus discursos hablaba mal de los periodistas, criticaba a los medios, cuestionaba su rol y sus formas –aclaró Vincent–, “lo que estaba haciendo era oponerse a los medios escritos que no estaban alineados con su política y a los que percibía como disputándole el poder”.¹⁸

¹⁶ Fernández, Alberto. Extracto de la entrevista realizada por el equipo DIGA a los efectos de este trabajo, en agosto de 2009.

¹⁷ *La Nación*, 4 de febrero de 2007.

¹⁸ Vincent, Lucía. *Paper* utilizado para la exposición del Congreso de ciencias políticas realizado en Santa Fe, en agosto de 2009.

Vincent añade que "con estos diarios se generaba una nueva contradicción: si bien eran despreciados por el ex presidente por su rol como distorsionadores de la realidad y desprestigiadores de su gobierno, se transformaron en una buena herramienta a la hora de pautar la publicidad oficial".

Es cierto que la campaña electoral de Kirchner fue particularmente austera (probablemente para estar a tono con la época de poscrisis que se estaba viviendo), pero luego de su asunción comenzó una verdadera campaña en los medios para publicitar al naciente gobierno. Explicó Vincent –en su trabajo expuesto en Santa Fe– que como la estrategia de Kirchner desde un inicio fue "no exponerse a los medios, la utilización de la propaganda oficial fue una manera efectiva de enviar mensajes controlados desde el título hasta la última palabra, con un fuerte impacto masivo".

Aunque será en el próximo capítulo donde nos concentraremos en detalle sobre el uso de las cadenas oficiales, cabe señalar en este capítulo a modo de contrastes de perspectivas y como disparadores de debates posteriores, cómo se mira este contrapunto desde afuera de la Argentina y desde la mirada de una inobjetable opinión rioplatense.

El que sigue es un extracto, en este sentido, de la entrevista realizada con el ex presidente uruguayo Julio María Sanguinetti que nos sirve para clarificar el tema:

¿Cómo observa el manejo de las conferencias de prensa y la cadena oficial de parte de los presidentes mencionados?

- En general se abusa con las cadenas, abiertas o "falsas", que es más o menos lo mismo. Las conferencias de prensa, algunos no las aceptan, como la señora Kirchner, por ejemplo. Otros, como Uribe, las emplean para aportar mucha información.

¿Cree que funcionan correctamente las estructuras de las vocerías presidenciales?

- Difícilmente logran conformar. El gobierno siempre quiere difundir y la prensa no quiere información oficial, salvo que sea exclusiva. Es una tensión histórica, que depende en grado sumo del tacto y habilidad de quienes manejan esas vocerías.

¿Cree que las conferencias de prensa son una especie en extinción? ¿Por qué?

- Las conferencias de prensa han sido muy malgastadas por una excesiva "democratización", pues se termina dando espacio a medios marginales

y periodistas marginales, que no tienen otro espacio para incidir. Terminando no siendo útiles.

-¿Qué propuestas concretas cree que se deberían usar para transparentar más la comunicación presidencial?

- Informar al máximo. Personalmente hice la experiencia, en dos períodos de entrar y salir por la puerta principal y charlar, off de record, con quien quisiera, cuatro veces al día. No funcionó mal. Pero no hay receta válida. El periodista nunca está conforme con lo que se le diga oficialmente, de modo que no conduce a mucho perfeccionar los sistemas.

En este sentido, ¿en qué medida tiene influencia el uso de la publicidad oficial en el esquema comunicacional presidencial?

- Depende del Presidente. Los más populistas o autoritarios hacen un uso abusivo de esa publicidad, para condicionar informativos y medios. Bien hecha, termina siendo efectiva.

¿Cómo cree que se deben manejar los Estados a la hora de organizar el manejo de los recursos públicos?

- Lograr la mayor objetividad posible, lo que no es sencillo.¹⁹

Volviendo a la mirada argentina y regional, en la 65ª Asamblea General de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), que se realizó en Buenos Aires en noviembre de 2009, la periodista María O'Donnell reforzó la idea desarrollada en su libro. Denunció que la publicidad oficial fue en la Argentina, en 2003, de 43 millones de pesos y que en 2009 ascenderá a casi 1.000 millones y que en el país "se utiliza para controlar los contenidos de los medios más chicos, más débiles".

El periodista Julio Blanck, secretario del diario *Clarín*, dijo en la 65ª Asamblea General de la Sociedad Interamericana de Prensa, que es un "peligro que siga creciendo en América Latina la idea de que los gobiernos deben controlar a la prensa". Blanck dio a conocer una encuesta regional, realizada en 2004 por la encuestadora Latinobarómetro, en donde el 37% del público consultado en América Latina creía que la prensa debía ser controlada por los gobiernos.

"Este sentimiento creciente –añadió el periodista– se articula con los descontroles en que muchas veces caemos los periodistas en los medios". En

19 Extracto de entrevista vía e-mail realizada por el equipo DIGA con el presidente Julio María Sanguinetti.

este contexto, aclaró que la sociedad latinoamericana “no está dispuesta a salir en defensa de los periodistas y medios libres. La defensa del periodismo independiente, entendido como una herramienta indispensable de la libertad de expresión, no parece estar en el centro de ninguna agenda social de la región”. Y sentenció: “Las sociedades latinoamericanas no parecen haber llegado a un nivel de madurez para ver a la libertad de expresión, a través del periodismo independiente, como un derecho innegociable”.

PROPAGANDA DE GOBIERNO, CAMPAÑA Y MEDIOS

La propaganda de los actos de gobierno mezclados en la publicidad oficial y como herramienta de presión también forma parte del eje de este debate. Durante las campañas presidenciales, sobre todo cuando un presidente pelea por su reelección, es muy común ver que los actos de gobierno, llámese inauguración de obras, firmas de convenios con otros países o la visita de un presidente a determinada localidad, son emitidos como publicidad oficial que se utiliza como parte de la campaña proselitista.

Esto forma parte de una lógica de poder que se ha extendido en toda América Latina con el mismo formato. No hay diferenciación en muchos casos de lo que significa una propaganda de gobierno para promocionar la inauguración de una obra o el lanzamiento de una campaña de vacunación infantil. Todo se mezcla en medio de la campaña. En muchos países, por ejemplo, la publicidad oficial de la inauguración de una obra en medio de una campaña electoral se realiza en los medios gráficos un día antes, para que el día en que el presidente la inaugura, ésta ya haya sido publicitada ese mismo día o el día anterior al acto. A diferencia de ello, en algunos países de Europa, para evitar el uso de la pauta oficial como herramienta de captación de periodistas, el reparto de la pauta la hace un organismo descentralizado. Esto ocurre, por ejemplo, en el Reino Unido donde la Oficina Central de Información nuclea la propaganda de todos los ministerios y se encarga de las campañas publicitarias con independencia de los voceros de cada área.²⁰

Estos hechos se vieron claramente durante las campañas presidenciales por la reelección de Lula en Brasil, Chávez en Venezuela y Correa en Ecuador. En el caso argentino se dio una paradoja muy particular. Es que Néstor Kirchner gobernaba durante 2007 y su esposa Cristina Fernández, que era senadora hacía campaña con pauta publicitaria acompañando a su esposo a inauguración de obras o actos partidarios. El presidente, en este caso, se mezcló en la campaña a favor de su

candidata y esposa y la publicidad y andamiaje propagandístico del Estado se puso al servicio del Frente para la Victoria, que es el partido que armaron los Kirchner para llegar al poder. Claro que los funcionarios del gobierno de Néstor Kirchner siempre negaron esta relación difusa entre la propaganda de actos de gobierno con la campaña proselitista. Pero a la luz de los hechos, no hace falta más que repasar los tramos de la campaña de Cristina acompañados por publicidad oficial de actos de gobierno de su esposo.

Alex Contreras, ex vocero de Evo Morales, asegura que el rol que juegan los medios de comunicación comerciales y estatales en cuanto al mensaje presidencial es, sencillamente, determinante. "Mientras los medios estatales pueden difundir un mensaje presidencial -en una hora, dos o más continuas- algunos medios privados pueden resumir el mismo acto en 30 o 45 segundos".

En este sentido, en Bolivia se observa que el medio estatal además reitera en diferentes programas las partes salientes de un mensaje presidencial, el medio privado responde con las repercusiones generalmente con sectores de la oposición que tienen más espacio que el mismo mensaje presidencial.

El alcalde de Caracas, Antonio Ledesma, que perdió todo el poder cuando Chávez creó una alcaldía paralela en su mismo distrito pero sustentada con fondos del estado nacional, no tiene dudas del efecto que tiene la publicidad del gobierno a la hora de condicionar a la prensa pero a la vez condiciona la lectura de la realidad.

"Con la ley resorte el gobierno de Chávez tiene derecho a tener mensajes publicitarios en distintos horarios en todos los canales privados. Es una política que se usa para vender una realidad que no se compadece con la realidad verdadera", dijo.

-¿Eso condiciona a los medios? Le preguntamos a Ledesma, quien estuvo en Buenos Aires en agosto de 2009 en el marco de una ronda por América Latina, que realizó para exigir que haya un pronunciamiento regional en contra del poder de Chávez.

-Más que condicionar a los medios económicamente, lo que se concreta con la publicidad oficial es el uso de los medios para condicionar la valoración que la gente pueda tener del ejercicio de un presidente, del desempeño de un gobierno, dijo.

El ex vocal del Tribunal Electoral de Ecuador, Andrés León, señaló que la publicidad oficial en el gobierno del presidente de Ecuador, Rafael Correa: "es la más abultada de la historia y, naturalmente, condiciona a los medios", y especificó que en el período anterior (previo a 2009) se gastaron en una

campaña 300 millones de dólares en pauta publicitaria, y en la actualidad (abril de 2009) supera los 700 millones de dólares.

León explicó que el manejo de la publicidad oficial durante las últimas elecciones estuvo a cargo de los organismos electorales, el resto del tiempo a través de los ministerios y de la presidencia, coordinados por organismos descentralizados que responden directamente de la presidencia de la República.

Modesto Guerrero, el periodista venezolano que asesora a la embajada de Venezuela en la Argentina señaló que, “paradójicamente”, la pauta oficial de Chávez va a medios que no son ni oficialistas ni opositores, “sino a diarios más bien proclives al gobierno sin ser estrictamente oficialistas, como *Panorama* de Maracaibo y *Noticias*. Guerrero aclaró que estos dos medios están dirigidos por amigos políticos de Chávez, “pero tienen límites, se nota en ellos bastante democracia en cuanto a la información, ahí se va la publicidad oficial”.

Para el sociólogo argentino Alberto Quevedo, los distintos medios (oficialistas y opositores) “aceptan” la publicidad oficial “sin discutirla y sin denunciarla”. “Creo –agregó Quevedo– que la pauta oficial debe tener controles y los medios, todavía, no se ha puesto a debatir sobre este tema”.

Por su parte, Arturo García Portillo aclaró que la publicidad oficial conforma una parte muy importante, ampliamente mayoritaria, de todo el esquema de comunicación del gobierno mexicano, y explicó que cada ministerio tiene sus propias oficinas de comunicación y ellos mismos producen sus materiales, “aunque bajo el esquema y los lineamientos que se diseñan desde la presidencia de la República”.

García Portillo dijo que se busca que esa publicidad sea homogénea en cuanto a tipografía, colores, símbolos, y si bien esos anuncios son necesarios para cubrir los espacios que por ley están asignados al gobierno, se trata de información (generalmente resultados de gestión), en algunas ocasiones son avisos sobre eventos o como apoyo a campañas del gobierno. Opinó que los gobernantes deberían pensar que la publicidad oficial es del Estado, es decir, asumir que la inversión en los medios de comunicación debe dejar beneficios para el Estado, lo que significa para toda la población. “La población –enfaticó García Portillo– tiene derecho a saber cómo se usan esos recursos, es decir recibir información de lo que hacen los gobernantes”.

Asimismo, expresó que en México no existe un *rating* del uso de la publicidad oficial, pero “considero que sí sería útil que por ley hubiera indicadores concretos en la rendición de cuentas respecto de la inversión en medios. Una especie de estado de cuenta en el que se desglosen los rubros en que se

gastó el dinero de la comunicación y, de esta manera, evaluar si el dinero se emplea en los medios adecuados para llegar a las poblaciones, y si no se está privilegiando la publicidad en unos pocos medios y que no tienen el alcance que dicen tener.

En este contexto, Carlos Lauría, del Comité para la protección de Periodistas, es categórico: "La pauta publicitaria del gobierno venezolano es distribuida fuertemente a favor de los medios afines. Las revistas *Vea* y *Última Noticia*, por ejemplo, están plagadas de publicidad oficial".

En el mismo sentido, la Sociedad Interamericana de Prensa indicó que un punto de importancia en la relación entre el gobierno argentino y los medios es la distribución de la publicidad oficial. El informe señaló que, tomando en cuenta sólo el presupuesto del gobierno nacional y sin considerar al de otros organismos públicos descentralizados y a las provincias, en 2007, "la inversión fue de un 55 por ciento más que el año anterior y en 2008 el conflicto con el campo hizo aumentar el presupuesto en un 48 por ciento".

En Ecuador, el presidente Rafael Correa, según la SIP, siempre tuvo una actitud agresiva contra la prensa y en el referéndum para reformar la constitución del país: "incluyó una millonaria campaña de publicidad sólo en los canales de televisión, la mayoría de los cuales se hallan en poder del Estado. Sólo dos cadenas nacionales permanecen en manos privadas".

En el mismo informe de la SIP, la entidad señaló que uno de los obstáculos que no se ha eliminado en México es: "la distribución arbitraria de la publicidad oficial, frecuentemente utilizada por los gobiernos locales y estatales como herramienta de presión y control". La SIP indicó, asimismo, que la publicidad oficial "se asigna como premio o castigo a criterio del gobernante de turno".

Está claro, por todo lo visto, que la publicidad oficial pasó a ser un instrumento clave de los poderes presidenciales de América Latina en los últimos años y que se transformaron en mecanismos fundamentales para el condicionamiento de la prensa. Éste es otro de los ejes que abonan la idea de que hay un nuevo paradigma de la relación entre la prensa y los gobiernos que constituyen un esquema de poder diferente al que se veía hace 15 años atrás en la región.