

Usos, manejos e influencia de la publicidad oficial en Argentina **Un breve resumen**

El estudio de Poder Ciudadano, a cargo de Martín Becerra, ofrece un panorama de gastos del tesoro público en publicidad oficial¹. A partir del cual, emergen algunos puntajes claves para entender por qué estos resultados deben preocupar tanto a los ciudadanos como a los funcionarios públicos, a los medios y al sector privado (más que nada al mercado publicitario):

1. Se ha realizado un fuerte y exagerado incremento en gastos de publicidad oficial:

- El gobierno nacional gastó \$1.225 millones en 2010 (US\$ 307,9 millones) en publicidad oficial, lo que significa un incremento de 25 veces desde 2003 (\$46,3 millones; US\$ 15,7 millones) en pesos. Del valor real en US\$, este monto creció casi 19 veces entre el mismo periodo.² Por su parte, el gobierno de la ciudad multiplicó por 7 sus gastos en publicidad oficial durante el mismo período (y quintuplicó ese monto si se lo considera en US\$), llegando a gastar \$154,7 millones en 2010 (US\$ 38,7 millones), cuando en 2003 la suma fue de alrededor de \$22 millones (US\$ 7,5 millones)³.
 - Este monto se puede comparar con otros países para apreciar mejor lo preocupante de esta cifra. Por ejemplo en Australia, el gobierno nacional gastó US\$ 162 millones (AUD\$160 millones) en 2010.⁴ En el Reino Unido, los gastos en publicidad oficial sumaron US\$ 820 millones (£530 millones en 2010). En Canadá durante el año 2010, el monto que se gastó fue de alrededor de US\$ 136,3 (CAD\$ 136,3 millones).⁵ Para el país vecino de Brasil, estos gastos llegaron a US\$ 389 millones (R\$ 649,1 millones).⁶

2. El gran porcentaje que los gobiernos en la Argentina absorben de la torta publicitaria total en medios audiovisuales, implica una distorsión del mercado

- Durante el año 2010, los recursos destinados en pauta oficial por el gobierno nacional representan el nueve por ciento (9%) de la torta publicitaria en el país, mientras que los

¹<http://poderciudadano.org/wp/wp-content/uploads/2011/12/InformeFinalPublicidadOficialArgentina2011.pdf>. Se entiende el concepto publicidad oficial como “los anuncios pagados en la prensa, la radio o la televisión, el material de software y video producido por el gobierno o patrocinado por éste, la campañas a base de folletos, el material publicado en Internet, las exposiciones, etc.”

² Se considera el valor de peso argentino a dólar estadounidense en 2003 y 2010.

³ El impacto de estas cifras debiera ser atenuado año tras año según índice de inflación. La conversión intercambiaria para todas las cifras está basado en los valores del mercado el cierre de 2010 y 2003(31 de diciembre; véase a www.oanda.com). Para 2003, el valor era US\$ 1 = \$2,93. Para 2010, era US\$ 1 = \$3,97, lo que significa un 35% descenso en el valor de divisa local.

⁴ Véase a: <http://www.theage.com.au/national/canberras-ad-spend-costs-taxpayers-160m-20110930-1110e.html>. Para el reporte completo, véase a: http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2011-2012/GovernmentAdvertising.

⁵ Véase al reporte del gobierno anual: <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/pub-adv/rapports-reports/2009-2010/tdm-toc-eng.html>.

⁶ Esta cifra se divulgó el gobierno a través de una iniciativa que se llama cuentas abiertas (‘contas abertas’). Véase a: <http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/Noticias/DetailNoticias.aspx?Id=563>.

invertidos por el gobierno porteño significan un uno por ciento (1%) más. Estos números se comparan con la porción de la torta publicitaria que los otros líderes en gastos publicitarios controlan: Unilever con cinco por ciento (5%) y Procter & Gamble con cuatro por ciento (4%).

- No cabe ninguna duda de que los gobiernos juegan un rol muy importante al hacer avisos con fines de interés público, tales como campañas para mejorar la salud, inscribir a los chicos dentro del sistema educativo o combatir drogas y tabaco.
- Existen otros países que también tienen a sus gobiernos ubicados entre los líderes en gastos en el mercado publicitario. Por ejemplo, en el Reino Unido la pauta oficial ocupa el segundo puesto entre los agentes publicitarios durante el año 2010.⁷
- Sin embargo, esta división de la torta es preocupante en Argentina porque el gobierno ejerce una fuerza mayor de control sobre el mercado publicitario, lo cual tiene sus implicancias sobre los medios, sobre todo en cuanto a su dependencia para obtener los recursos financieros publicitarios.
- En otros países, el gobierno no representa tales proporciones dentro de la torta publicitaria de los medios. En el Reino Unido, el gobierno controla el 4,6% (la mitad que en Argentina, proporcionalmente) del mercado local. En Australia, el gobierno nacional maneja un 1,4% de la torta. En Canadá, de modo similar, representa alrededor de 1,36% del mercado publicitario. En Brasil, este monto llega a 2.6%.⁸

3. Hay un alto costo en publicidad oficial para las cuentas oficiales y para los ciudadanos

- El porcentaje de gasto en pauta oficial sobre el total de gastos primarios⁹ es del 0,62% en el caso nacional, y del 0,81% en el caso de la ciudad porteña, lo que se traduce a su vez, como un gasto de \$30,61 (US\$ 7,69) per cápita en el primer caso, y de \$53,34 (US\$ 13,41) en el segundo¹⁰.
 - Como comparación, el monto a nivel nacional para el Reino Unido es de US\$13,5 por habitante, es decir casi lo mismo que ha gastado la ciudad de Buenos Aires en 2010. Para Australia, la cifra es de US\$7,36 per cápita, o sea, menos que lo que ha gastado el Estado Nacional en Argentina. Para Canadá, este monto asciende a US\$4,00 per cápita. En Brasil, el gasto en publicidad oficial por ciudadano sería del orden de los US\$ 2,00 per cápita.¹¹ En términos comparativos, lo que ha gastado Brasil significa casi el 25 por ciento de lo que ha desembolsado el gobierno

⁷ Para Australia, véase a: <http://au.nielsen.com/90609C7E-4AE6-4750-ADA1-B55894ACF61F/FinalDownload/DownloadId-42AB275D701D90DAF969A7644C9B956F/90609C7E-4AE6-4750-ADA1-B55894ACF61F/site/TopAdvertisersReportADNEWSSep23.pdf.pdf>; Para el Reino Unido, véase a: <http://www.moreaboutadvertising.com/2011/06/uk-coalition-government-ad-cuts-have-created-a-worrying-failure-to-communicate/> y http://cdn.mumbrella.com.au/2011/10/Top_ten_ad_markets.png.

⁸ Los porcentajes son calculadas utilizando como variables el tamaño total del mercado publicitario y los gastos provistos por los gobiernos. Véase a: <http://www.iabuk.net/news/adspend-breaks-4-billion-milestone> y http://cdn.mumbrella.com.au/2011/10/Top_ten_ad_markets.png.

⁹ No se tiene en cuenta el pago de intereses de deuda.

¹⁰ Para los ciudadanos porteños, podrían acoplarse estos dos montos, lo que daría como resultado un gasto de \$84 per cápita.

¹¹ El Banco Mundial se estima la población del Reino Unido a 62,2 millones. La de Australia llega a ser de 22,4 millones. Para Canadá y Brasil, los números son 34 millones y 195 millones de personas, respectivamente.

nacional, y es seis veces menor de lo que ha desembolsado la ciudad de Buenos Aires en 2010.

- Además, es necesario resaltar que dentro de estos montos que analizamos para la Argentina no se incluyen los presupuestos que manejan los departamentos y áreas de prensa en cada ministerio, ni el de los entes públicos nacionales, provinciales ni municipales. Sin un mayor grado de transparencia y acceso a la información uniforme y sistematizada, resulta imposible evaluar adecuadamente hasta qué punto llegan realmente los gastos en publicidad oficial.

4. La publicidad oficial afecta al espacio publicitario asignado a los partidos políticos en medios audiovisuales durante los períodos electorales

- El reglamento vigente para asegurar una distribución igualitaria de espacio publicitario en los medios audiovisuales no llegó a funcionar de un modo idóneo debido al efecto distorsionado que creó la publicidad oficial durante los ciclos electorales.
- Entre los meses de mayo y octubre del 2011, es decir durante el ciclo electoral, el gobierno nacional ocupó 12.148 minutos en medios audiovisuales en concepto de pauta oficial, pero a su vez el FPV, partido que controla el gobierno nacional, dispuso de otros 26.123 minutos, regulados por la Ley de Reforma Política -26.571-, lo que hace a un total de 38.271 minutos. Es decir,
- Lo mismo ocurrió en la Ciudad de Buenos Aires, donde el gobierno obtuvo 2.592,6 minutos como pauta oficial, que sumados a los 3.424 minutos otorgados al PRO por dicha reglamentación, resulta un total de 6.017 minutos. Esto demuestra claramente una relación despareja entre el partido gobernante y el resto de los partidos (los opositores), en cuanto a la disposición de minutos para publicidad en época de elecciones¹².

5. Los gobiernos están destinando fondos públicos para algunas iniciativas publicitarias vinculadas con sus propios partidos

- Aunque se puede afirmar que la publicidad oficial es inherentemente común, cuando ponemos bajo la lupa a los rubros en que se producen los gastos publicitarios de la Nación, la provincia de Buenos Aires y la CABA, vislumbramos que no se reflejan completamente tales pautas.
- En cuanto a la orientación de los minutos disponibles en pauta publicitaria oficial, obtenemos que en el año electoral de 2011 el gobierno nacional decidió destinar 1.534 minutos (12,6%) en campañas del Ministerio de Salud, 855 minutos (7%) en publicidad de ANSES, y otros 755 minutos (6,2%) en spots explicativos de las elecciones PASO del 14 de agosto.
- Bajo esta misma arista, vislumbramos que el gobierno de la Provincia de Buenos Aires destinó sobre un total de 2.628 minutos disponibles para publicidad: 820 minutos (31,2%)

¹² Debiera controlarse que los minutos que no corresponden a los destinados gratuitamente al partido, es decir, los minutos oficiales que corresponden al gobierno y son obtenidos con sus recursos, se utilicen en pauta que posea contenido con fines públicos y sociales, y que no sean utilizados de manera proselitista ni con fines partidarios. Tal es el caso del PRO, que mimetiza los colores del partido (amarillo) con los del gobierno de la ciudad. Además, hizo uso durante la campaña electoral 2011 de minutos de pauta oficial, con fines electorales partidarios, lo cual le fue vetado por el Tribunal Superior de Justicia porteño, ver más en

<http://www.ambito.com/noticia.asp?id=590672&seccion=Pol%EDtica&fecha=04/07/2011>

en spots de la agencia recaudadora de impuestos (ARBA), unos 712 minutos (27%) en el auspicio del recital de Ricardo Montaner¹³, 275 minutos (10,5%) en publicidad del poder ejecutivo de la provincia, mientras que, por ejemplo, en la Campaña de Vacunación (Ministerio de Salud) destinó unos escasos 74 minutos (2,8%).

- Por su parte, el gobierno porteño orientó 429 minutos (16,5% del total) en publicidad informativa de la Agenda Cultural de la ciudad, 305 minutos (11,8%) en los polémicos spots “Historias para creer”, que luego tuvieron que ser levantados por ser una iniciativa partidaria, y otros 293 minutos (11,3%) en campañas del Ministerio de Educación.

6. Los gastos en publicidad oficial no siempre siguen las reglas del mercado publicitario.

- Otros datos sorprendentes resultan al observar que hay un manifiesto apoyo mediante pauta que el gobierno nacional brinda a Canal 7 (de gestión estatal), o a Canal 9 (grupo Angel González), y que contrasta con su casi nula pauta en TN y Canal 13 (grupo Clarín). Análogamente, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires anuncia con fondos públicos en TN y Canal 13, pero casi no lo hace en Canal 7 y Canal 9.
- Sin aducir directamente a causas políticas, resulta llamativo al menos la decisión del gobierno nacional de desistir hacer publicidad en el canal de televisión de aire con mayor audiencia, y en el canal de noticias más visto del cable, dado que lógicamente esa determinación no resulta de cuestiones de índole comercial.
- Existe un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a raíz de un reclamo de Editorial Perfil, que obliga al Gobierno nacional a una igualitaria distribución de la publicidad oficial, pero pareciera no haberse cumplido hasta el momento.

Cómo se mejora la situación:¹⁴

Dado el contexto actual de publicidad oficial en la Argentina, Poder Ciudadano reclama a los **poderes gubernamentales (ejecutivos, legislativos, judiciales), al sector publicitario, a los medios audiovisuales y a los ciudadanos** a seguir los siguientes pasos para garantizar que la publicidad oficial se desempeñe de una mejor manera y con mayor transparencia.

1. Fijar topes para los gastos con destino a publicidad oficial

- Si bien el gobierno tiene un papel importante al hacer publicidad oficial, deberían existir políticas y normas que fijen un tope para los gastos en determinadas campañas y áreas. También el incremento de los gastos debiera ser del mismo orden que el del crecimiento observado en promedio para otros desembolsos públicos.
- El gobierno (a nivel nacional, provincial y municipal) debe estar obligado a establecer un tope máximo que se pueda ocupar de la torta publicitaria, lo cual quede circunscrito

¹³ Se torna algo confusa tanta inversión de recursos en este recital, mostrándolo como un acto cultural, aunque conlleva la peculiaridad de que Ricardo Montaner haya compuesto el tema oficial de la campaña electoral de Daniel Scioli, gobernador de la provincia.

¹⁴ Para más información sobre estas políticas, véase a: Además de esta lista, existe algunas recomendaciones puntuales para regular la publicidad oficial. Véase a: <http://www.censuraindirecta.org/web/articulo/publicidad-oficial/america-latina/la-cidh-publico-estandares-de-regulacion-de-la-publicidad-oficial>

(“La CIDH publicó estándares de regulación de la publicidad oficial”)

dentro de los marcos de las buenas prácticas y de los niveles de otros países parecidos a la Argentina (en términos del tamaño de mercado publicitario y del perfil de los medios).

2. Fiscalizar los gastos a través de otras ramas del gobierno, de entes independientes y de la sociedad civil

- Hay una necesidad de fiscalizar tales gastos bajo auditorías independientes para asegurar que los fondos públicos invertidos en publicidad oficial no sean utilizados con fines partidarios, sino que se usen para el bien de la ciudadanía en general, sin propagandas ni banderas políticas. Si se observan bien los rubros en que se ejercen los gastos en publicidad, se podrá saber mejor si los gobiernos están (o no) aprovechando los fondos públicos con fines proselitistas.
- Hay que contar con una fiscalización sobre los gastos en pauta oficial, a realizarse por parte del poder legislativo, además de exigir un mayor acceso público a la información de los gastos como se hace en otros países, tales como Australia, Canadá y el Reino Unido.

3. Aplicar un estándar para la distribución de la publicidad en los medios audiovisuales.

- Debe existir normas que dicten la distribución igualitaria de publicidad oficial en los diferentes medios de país (a nivel nacional y provincial), para garantizar y respetar la libertad de expresión.
 - La Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires tuvo una iniciativa digna para fijar una norma que regule la distribución de la publicidad oficial, la cual fue aprobada por unanimidad, pero finalmente vetada por el jefe de gobierno porteño, ver en <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3391.html>. No así, el Congreso Nacional, que por el momento no tuvo intento alguno en regular la cuestión. (VER ANEXO I)
- Podría considerarse el antecedente de la legislatura porteña, para diseñar una buena ley o norma que regule la distribución de la publicidad oficial, tanto a nivel nacional como a nivel provincial y municipal.
- Por otro lado, deben ser claros los criterios que están usando los gobiernos y las instituciones públicas para comprar minutos y poner avisos en ciertos medios. Esta medida mejorará la rendición de cuentas y limitará las influencias personales o políticas en la distribución de la publicidad oficial.

4. Establecer criterios que fijen la naturaleza y las categorías que entran en la publicidad oficial

- La publicidad oficial debe incluir información de interés público, y no debe utilizarse con fines electorales o partidarios. Además, los símbolos, slogans y colores no deben inducir a confusión alguna con los empleados por algún partido político u organización social o gobierno específico.

5. Asegurar la transparencia y el acceso a la información

- Por los cuantiosos montos en juego, es una obligación pública que se rindan cuentas de los gastos en publicidad oficial, como se lo hace en otros países.¹⁵
 - En Canadá, España y Perú se han implementado tales políticas. En Australia, hay dos regulaciones en el parlamento que se encuentran en pleno debate actualmente.

¹⁵ Canadá se hace un relatorio anual sobre los gastos por campaña, monto y agencia contratada. <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/pub-adv/rapports-reports/2005-2006/chapitre-chapter-2-eng.html>.

- Confeccionar una ley de acceso a la información pública, para que la sociedad civil posea información sobre los gastos que se efectúan en publicidad oficial, como lo es en Brasil.¹⁶
- En el Reino Unido existe una entidad, “*Central Office of Information*”, la cual está obligada a realizar y publicar reportes anuales sobre los gastos en publicidad oficial.

¹⁶ Véase a: <http://contasabertas.uol.com.br>.

ANEXO I

Otros países se han acercado el tema de la regulación de la publicidad oficial. Se encuentran abajo algunos casos ejemplos citados en un estudio por María Beatriz Burgos y Santiago Días Cafferata¹⁷

La regulación de la publicidad oficial

Diversos países aplican normas para regular la publicidad oficial en la prensa aunque en Argentina, no existen en el ámbito federal normas que establezcan cómo debe distribuirse la publicidad oficial, por lo que sólo rigen las reglas generales de contratación estatal, previstas en el Decreto 436/ 2000.

“En Francia rige la Ley Nº 55 del 4 de enero de 1955,¹⁸ que establece que todos los periódicos que cumplan ciertos requisitos previstos por ley (regularidad y antigüedad de publicación del medio, alcance local y justificación una tirada mínima) pueden solicitar ser inscriptos anualmente, por una comisión formada por funcionarios públicos y representantes de la prensa, en una “lista de periódicos susceptibles de recibir anuncios legales”. El precio de la publicidad es también fijado anualmente por esa misma comisión, pudiendo los periódicos efectuar pedidos de reajuste.

En Italia se encuentra en vigencia la Ley Nº 67, del 25 de febrero de 1987.¹⁹ La misma contiene previsiones para evitar la concentración de los medios y establece subsidios y facilidades para los distintos medios de prensa. En lo referente a la distribución de la publicidad oficial, dispone que las administraciones estatales y los entes públicos no territoriales están obligados a destinar a la publicidad en diarios y periódicos, al menos el cincuenta por ciento del total de sus gastos publicitarios, para lo cual deberán detallar precisamente los gastos por tal materia en sus balances, los que a su vez tienen regulaciones especiales de publicidad.

En Canadá la Administración se somete a la “Communications Policy of the Government of Canada” o “Government Advertising Act”²⁰, que si bien regula los contenidos de la publicidad oficial, no indica cómo debe ser distribuida la misma.

También en España la Ley 29/ 2005, de Publicidad y Comunicación Institucional,²¹ detalla los contenidos de la publicidad oficial, pero sin expresar cómo debe distribuirse esta publicidad entre los distintos medios.”

¹⁷ Ver el documento completo en . <http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/4/Burgos%20-%20D%C3%ADaz%20Cafferata.doc>.

¹⁸ Disponible en <http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/ADEEC.htm>

¹⁹ Disponible en http://www.italgiure.giustizia.it/nir/lexs/1987/lexs_297942.html

²⁰ Disponible en http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/comm/comm02_e.asp#_Toc137523428

²¹ Disponible en http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l29-2005.html