

# Una Censura Sutil



Abuso de publicidad oficial y otras restricciones  
a la libertad de expresión en Argentina

# Una Censura Sutil

## Abuso de Publicidad Oficial y Otras Restricciones a la Libertad de Expresión en Argentina

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



OPEN SOCIETY INSTITUTE  
NEW YORK

Open Society Institute

Una censura sutil : abuso de publicidad oficial y otras restricciones a la libertad de expresión en Argentina – 1ª ed. – Buenos Aires : Open Society Institute, 2005.

140 p. : il. ; 16x24 cm.

ISBN 987-22558-0-6

I. Libertad de expresión. I. Título

CDD 323.445

Fecha de catalogación: 04/11/2005

©2005, Open Society Institute. Derechos reservados. No se permite la reproducción total o parcial, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

ISBN 987-22558-0-6

Available in English as

Buying the News: A Report on Financial and Indirect Censorship in Argentina.

ISBN 1 891385 49 6

Publicado por

Open Society Institute

400 West 59<sup>th</sup> Street

New York, NY, 10019 USA

[www.soros.org](http://www.soros.org)

Para más información:

Open Society Justice Initiative

400 West 59<sup>th</sup> Street

New York, NY, 10019 USA

[www.justiceinitiative.org](http://www.justiceinitiative.org)

Asociación por los Derechos Civiles

Pasaje Rivarola 193 1° 4

(C1015AAA) Buenos Aires, Argentina

[www.adc.org.ar](http://www.adc.org.ar)

Portada: Jeanne Criscola / Criscola Design

Diseño: Createch Ltd.

Imágenes de portada: Pablo Corral V/CORBIS

Impreso en Elias Porter y cia SRL

Plaza 1202.Capital Federal

en el mes de diciembre de 2005.

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina– Made in Argentina

# I. Resumen ejecutivo y resumen de recomendaciones

## Resumen ejecutivo

En este informe se analizan algunas de las formas más sutiles en que los funcionarios del gobierno interfieren con la libertad de los medios y la independencia editorial en Argentina –a diferencia de las violaciones más obvias y frecuentemente descritas, como el acoso legal o actos de violencia e intimidación a periodistas. En particular, se documentan los abusos de poder financiero y regulatorio sobre los medios, así como otras interferencias basadas en contenidos, que equivalen a lo que generalmente se denomina “censura indirecta”. También hemos investigado formas de censura que pueden resultar sumamente poderosas y directas –como pedidos del gobierno para que se despida a periodistas que expresan abiertamente su opinión o se saquen del aire programas de televisión independientes– y que, sin embargo, permanecen ocultas e impunes.

Nuestros equipos investigaron la situación en el ámbito nacional y en cuatro provincias argentinas –Córdoba, Neuquén, Río Negro y Tierra del Fuego– que presentan una variada gama de características geográficas, políticas y mediáticas. La mayor parte de la investigación se llevó a cabo entre abril de 2003 y agosto de 2004, y el informe se actualizó con importantes cambios y sucesos al entrar en prensa.

Uno de los temas principales que aborda es la asignación abusiva de publicidad oficial y servicios relacionados. Encontramos una cultura enquistada de abuso persistente por parte de funcionarios de los gobiernos provinciales, que manipulan la distribución de publicidad en función de objetivos políticos y personales, en franca violación de las normas internacionales y regionales de libre expresión. Los efectos son especialmente insidiosos cuando la publicidad oficial es esencial para la supervivencia financiera de los medios. Tal es el caso en muchas provincias argentinas –como por ejemplo Tierra del Fuego, donde, en promedio, los medios gráficos y otros reciben aproximadamente el 75% de su ingreso por publicidad de parte de organismos gubernamentales. En particular, los gobiernos provinciales suelen utilizar sus recursos de publicidad como “garrotes” o “zanahorias” financieras, sea para llevar a la quiebra a una publicación molesta o influir sobre su contenido.

En el ámbito nacional, son menos los medios que dependen de la publicidad oficial para sobrevivir. Sin embargo, esto no impide que el gobierno nacional asigne publicidad según lo que sólo se puede describir como favoritismo político. También, los funcionarios de alto rango del gobierno nacional habitualmente hacen objeto de presión e intimidación inaceptables a los propietarios de medios, editores, e incluso a periodistas individuales para que morigeren las críticas al gobierno del presidente Néstor Kirchner, o para que se manipule la cobertura de noticias a su satisfacción. En las provincias abundan similares formas de interferencia.

### **Situación en las cuatro provincias**

La contratación de publicidad oficial en las cuatro provincias es, en una medida preocupante, discriminatoria y con motivaciones políticas. En Córdoba, Río Negro y Neuquén, los gobiernos locales –incluyendo algunas municipalidades– usan la publicidad para tomar represalias contra medios cuya línea editorial es crítica, y para recompensar a aquellos de cobertura favorable. El poder que representa la publicidad se usa para forzar a los propietarios de medios y editores a despedir o marginar a periodistas críticos; castigarlos o usarlos para “marcar un ejemplo” de lo que no se debe hacer; y generar la muerte financiera de voces críticas. También se emplean las presiones financieras para forzar a los medios a realizar una cobertura favorable del gobierno y sus funcionarios, negar acceso a opositores al gobierno, y ejercer un control directo sobre el contenido del texto impreso o tiempo de aire.

La responsabilidad para la contratación de servicios de publicidad está típicamente centralizada en una oficina, o incluso un funcionario, quien suele tener discrecionalidad completa o excesiva en la decisión de cuánto asignar y dónde. Incluso –como en el caso de Córdoba– donde existen reglamentaciones básicas, parecieran ser sistemáticamente ignoradas o evadidas, y poco sirven para limitar las prácticas abusivas. Los mecanismos internos y externos de control, incluyendo los tribunales de cuentas, han sido absolutamente ineficaces para evitar la manipulación de la publicidad. Dichos fracasos reflejan el hecho de que los abusos no son producto de sólo algunos funcionarios, sino prácticas enquistadas, toleradas por los más altos niveles de los gobiernos provinciales y municipales.

El gobierno provincial de Neuquén ha puesto de manifiesto el abuso más intenso y agresivo de publicidad por medios políticos. Es sabido, por ejemplo, que contrata empresas privadas para controlar el contenido de los medios y su orientación editorial, y asignar posteriormente publicidad en función de los resultados. Gran parte de la publicidad oficial neuquina se distribuye a través de agencias de publicidad privadas que no están sujetas a ningún requisito de transparencia o de asignación justa.

En Tierra del Fuego, se exige a los organismos del gobierno que tomen decisiones relacionadas con la publicidad sobre la base de encuestas de circulación/audiencia de los medios. Sin embargo, incluso cuando se realizan estas encuestas, no se hacen públicas. Aprovechándose de un mercado de menores dimensiones, las autoridades provinciales y municipales utilizan generosos contratos de publicidad para comprar influencia sobre el contenido de la mayoría de los medios locales. Los pagos por publicidad frecuentemente no guardan relación con los escasos avisos publicados, sino que parecen estar dirigidos a comprar el silencio respecto de problemas y sucesos negativos, o una cobertura que no critique la versión del gobierno. Los funcionarios habitualmente envían gacetillas de prensa, o incluso artículos, que se publican textualmente y sin firma, y que aparecen como artículos independientes redactados por el personal del diario.

**Retiro de la publicidad oficial.** Nuestra investigación descubrió varios casos de retiro de publicidad por parte de gobiernos provinciales y municipales como represalia por informes críticos, o para presionar por cambios en la línea editorial de ciertos medios. Por ejemplo, a fines de 2002 y en 2003, la provincia de Neuquén retiró la casi totalidad de su publicidad del diario *Río Negro* después de su cobertura de un escándalo por sobornos que implicó al gobernador de esa provincia. En agosto de 2004, el mismo gobierno dejó de pautar en el programa de televisión *Periodistas* como castigo por las críticas al gobernador Sobisch que realizara uno de sus conductores en un programa de radio. A mediados de febrero de 2004, el gobierno de la ciudad de Villa María canceló toda la publicidad oficial en el *Diario de Villa María* después de la publicación de artículos que criticaban a funcionarios locales. Otra manera de ejercer presión sobre medios independientes es la retención del pago de publicidad ya realizada.

**Asignación discriminatoria de publicidad y subsidios ocultos.** Los medios independientes y opositores en Neuquén, Córdoba y Río Negro habitualmente son víctimas de la asignación discriminatoria y políticamente motivada de publicidad. Cuando el actual gobernador peronista José Manuel de la Sota asumió en junio de 1999, la provincia de Córdoba interrumpió abruptamente toda la publicidad en *Hoy Día Córdoba*, un diario históricamente independiente y crítico de los gobiernos peronistas. En 2003, la provincia de Neuquén triplicó el gasto en publicidad en *La Mañana de Neuquén*, cuyo contenido generalmente no critica a la administración provincial. Este aumento coincidió con el retiro anteriormente mencionado de publicidad a su principal competidor, el diario *Río Negro*. Nuestro estudio sobre publicidad oficial en cuatro periódicos de Córdoba mostró que el gobierno provincial asignó más del

65% de su publicidad a los dos diarios con indudablemente la menor circulación, incluyendo uno con cobertura favorable y otro publicado por una cooperativa que parece recibir la pauta como subsidio para su supervivencia. Casos similares involucraron la asignación injustificada de publicidad a emisoras de radio en Córdoba y Río Negro.

**Condicionamiento de contenido y despido de periodistas.** El abuso por parte del gobierno de la publicidad y de otras formas de poder financiero sobre los medios llega a su apogeo cuando los funcionarios usan el poder del erario público para interferir directamente con el contenido de los medios. El informe describe una cantidad de ejemplos preocupantes, incluyendo el despido de periodistas en LU5 Radio Neuquén en respuesta a la presión del gobierno; una campaña de presiones, en este caso relacionada con la publicidad, contra Cadena Abierta, un servicio radial independiente de noticias de Neuquén; intentos del gobierno provincial de condicionar el contenido de varios programas transmitidos por las emisoras de televisión y radio de la Universidad de Córdoba; y el retiro del aire de un programa en medio de su emisión, el despido de periodistas y la cancelación de programas políticos en Canal 2 de Córdoba.

En general, en las cuatro provincias, los funcionarios del gobierno no interfieren con el contenido estableciendo un contacto directo con los periodistas, sino ejerciendo presión económica sobre los propietarios y directores de medios, que luego comunican las presiones a sus periodistas. A pesar de que los *modi operandi* de los funcionarios del gobierno difieren en algún sentido de una provincia a otra, en cada una de las cuatro que abarcó el estudio, la libertad e independencia de los medios se ven seriamente obstaculizadas por abusos sistemáticos de los gobiernos en cuanto a publicidad y recursos financieros.

### **Situación en el ámbito nacional**

**Publicidad y abusos relacionados.** La mayoría de los medios nacionales dependen financieramente menos de la publicidad oficial que los provinciales. Nuestra encuesta reveló que, en tanto la publicidad oficial en el diario *Página/12* representaba el 29% de la publicidad total, esa cifra era de sólo el 5% para los competidores *La Nación* y *Clarín*. Independientemente de ello, la asignación de publicidad oficial del gobierno nacional favorece clara e injustificadamente a ciertos medios –generalmente amistosos hacia el gobierno de Kirchner– a expensas de otros. Un ejemplo son las asignaciones desproporcionadamente elevadas al diario *Página/12* y *América TV*, especialmente cuando se comparan su respectiva circulación y *rating* con el de sus competidores. El gobierno nacional parece estar principalmente preocupado por recompensar y ayudar a sobrevivir a los medios que le son amistosos, en lugar de castigar activamente a los medios que lo critican.

A diferencia de lo que ocurre en algunas provincias, la mayoría de los organismos nacionales están obligados legalmente a asignar la publicidad a través de licitaciones. La responsabilidad por las decisiones importantes en cuanto a publicidad –incluyendo qué, cuándo y dónde publicitar– está en manos de la Secretaría de Medios de Comunicación, que

depende directamente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación. La contratación de publicidad de la mayoría de los organismos se realiza a través de la agencia de noticias del gobierno, Télam, que no recurre a ningún proceso licitatorio.

Una cantidad de funcionarios provinciales y nacionales busca justificar sus abundantes asignaciones de publicidad a los medios favorecidos como subsidios legítimos que promueven el pluralismo. Sin embargo, la realidad es que en la mayoría de los casos, los medios que atraen la generosidad oficial tienden a ser aquellos más cercanos al gobierno de turno, quienes de esta manera reciben una ventaja injusta sobre sus competidores. Las políticas de “publicidad como subsidio” son imprudentes, incluso cuando se las implementa de buena fe. El objetivo de la publicidad oficial es informar al público sobre asuntos importantes de gobierno, una función que no siempre es compatible con la necesidad de apoyar a medios de menor tamaño o que tienen dificultades financieras. Los estándares exigen que los subsidios a los medios estén claramente identificados como tales, y que sean asignados por organismos independientes, sobre la base de criterios justos y procedimientos transparentes.

**Otra interferencia.** Nuestra investigación confirma la reciente crítica de diversos sectores respecto de la intromisión del gobierno de Kirchner con la libertad de los medios, en formas que van mucho más allá de los abusos relacionados con la publicidad. Numerosos y coherentes relatos de periodistas, editores y observadores de los medios revelaron que los funcionarios de alto rango del Ejecutivo, en forma enérgica y regular, presionan e intimidan a los directores de medios respecto de la información publicada o a punto de serlo.

En algunos casos serios, asesores presidenciales han pretendido incluso suprimir programas críticos de televisión o forzar la salida de periodistas individuales. Por ejemplo, en octubre de 2003, funcionarios de alta jerarquía intentaron cancelar una nota crítica, y separar a un periodista del programa político semanal de televisión *Día D Clásico*. Dichas acciones pueden equivaler a un abuso de poder significativo, y ameritan una investigación oficial. En suma, el gobierno actual ha convertido el control del contenido de los medios nacionales en una prioridad que lleva a cabo con sistemático vigor, sometiendo a los medios a un asedio subrepticio del Ejecutivo.

Los funcionarios del gobierno también han negado acceso a instituciones e información nacionales como represalia por coberturas críticas, como en el caso de la revista *Noticias*. De manera similar, las decisiones sobre el acceso de los periodistas al avión presidencial, *Tango 01*, con frecuencia son discriminatorias y guiadas por motivaciones políticas.

### **Los efectos del cerco sutil**

Los abusos financieros y otras interferencias con la autonomía editorial descritas en el informe tienen efectos intimidatorios muy serios y extendidos sobre la libertad de los medios y el debate democrático en general, tanto en las provincias como en el ámbito nacional. Numerosos testimonios recogidos por nuestros investigadores revelan cómo la presión del gobierno sobre propietarios y directores de medios dispara olas de autocensura que inhiben a



salas de redacción completas y son capaces de silenciar incluso a los periodistas más valientes, llegando a sacarlos del aire o directamente, despidiéndolos.

En un relato particularmente preocupante, un periodista describió cómo los funcionarios nacionales de alto rango llaman a sus editores preventivamente para “conversar” asuntos y eventos delicados antes de que el diario haya siquiera decidido cómo cubrirlos. En sus palabras, muchos medios argentinos se encuentran en un lugar en el que “no es necesario [para el gobierno] ejercer censura”.

### **Problemas con el acceso a la información**

En las provincias y a nivel nacional, encontramos numerosos obstáculos al buscar información pública sobre publicidad oficial y otros aspectos que cubre el informe. Si bien Córdoba y Río Negro tienen leyes de acceso a la información pública, nuestros pedidos formales de información y solicitudes de entrevista quedaron –con relativamente pocas excepciones– sin respuesta (Tierra del Fuego aprobó una ley de acceso a la información pública en diciembre de 2004, después de que hubiéramos completado la mayor parte de la investigación en esa provincia y presentado el pedido respectivo de información, que nunca tuvo respuesta). Luego de una demora importante, el gobierno de Río Negro brindó información sobre sus gastos en publicidad, pero ésta era desorganizada, inexacta e incompleta.

Tierra del Fuego publica en su Boletín Oficial información sobre el gasto en publicidad pero no detalla los bienes o servicios brindados. No encontramos ninguna información en los boletines oficiales de las otras tres provincias. Más aún, nuestros pedidos por escrito a los gobiernos de las cuatro provincias y en el ámbito nacional solicitando información y comentarios sobre los diversos casos descriptos en este informe no recibieron respuesta, con la única excepción de un organismo de Córdoba.

A nivel nacional, existe un decreto que exige que los organismos del Ejecutivo respondan a pedidos de información pública en un lapso de 10 días. Sin embargo, de ocho organismos ante los que presentamos pedidos formales, sólo dos contestaron de manera adecuada y puntual. En general, la respuesta fue pobre y, en los múltiples casos de silencio absoluto, constituyó una flagrante violación del decreto de acceso a la información. Esto sugiere una carencia de voluntad política para abordar el déficit de transparencia dentro de ciertos organismos del Ejecutivo nacional, especialmente en temas de libertad política y responsabilidad financiera o rendición de cuentas (*accountability*).

## **Resumen de recomendaciones**

### **A los gobiernos nacional, provinciales y municipales de Argentina**

1. **Comprometerse políticamente a no usar la publicidad y otras presiones financieras o indirectas** como herramientas para interferir con la libertad e independencia de

los medios. Demostrar tal compromiso investigando acusaciones creíbles de dicha interferencia en el pasado y, en particular, en el futuro.

2. Los organismos legislativos respectivos **deberán aprobar legislación clara y específica que defina procedimientos de contratación justos, competitivos y transparentes** para todos los poderes del gobierno, y que asegure la asignación sin prejuicios de gastos relacionados con publicidad (proceso creativo, producción, espacio o tiempo de aire).
3. **Descentralizar la responsabilidad de la asignación de publicidad oficial** para que no esté sólo en manos de funcionarios nombrados políticamente, como secretarios de medios, sino de organismos particulares u organismos técnicos.
4. Los tres poderes del gobierno, a todo nivel, deberán incrementar la transparencia de la publicidad oficial **publicando información puntual sobre la compra de publicidad**, en las versiones impresas y *on-line* de sus respectivos boletines oficiales, durante todas las etapas del proceso.
5. Los poderes legislativos, a todo nivel, deberán incrementar la transparencia de la publicidad oficial solicitando a todas las entidades del gobierno que realizan publicidad que **publiquen informes detallados y periódicos** –por lo menos anuales– de sus actividades en tal sentido y de los procedimientos usados para asignar los respectivos contratos.
6. Todos los organismos del gobierno deberán **presentar en sus sitios web los presupuestos de publicidad e informes de gasto anuales en dicho rubro**, que incluyan no más de tres o cuatro ítems claros y fácilmente discernibles referidos a gastos en publicidad.
7. Los organismos de investigación y auditoría a nivel nacional y local deberán **investigar con diligencia las prácticas ilegales** en la compra de publicidad oficial y, en particular, las acusaciones de sesgo político o personal en la toma de decisiones referidas a su asignación.
8. Las autoridades ejecutivas y legislativas correspondientes deberán solicitar a los organismos de auditoría, tales como los tribunales de cuentas a nivel municipal y provincial, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN), que realicen y publiquen una **auditoría anual de gastos y prácticas en la publicidad oficial**.
9. **Los subsidios del gobierno a los medios deberán ser asignados por organismos independientes**, de acuerdo con criterios y procedimientos preestablecidos, justos y transparentes. No se debe emplear la publicidad oficial como forma de subsidio.

10. El gobierno deberá **interrumpir las prácticas que pretendan interferir con el contenido editorial y autonomía de los medios**, incluyendo el rechazo de entrevistas u otras formas de acceso como represalia por coberturas críticas, intentos de impedir la publicación de artículos críticos sobre el gobierno, y otras formas de acoso e intimidación.

### **Al gobierno nacional y el gobierno de Neuquén**

11. **Sancionar una ley, completa y abarcativa, sobre acceso a la información pública**, basada en criterios de apertura y máxima revelación al público.

### **Al gobierno nacional**

12. El Poder Ejecutivo deberá adoptar y hacer cumplir **procedimientos justos y transparentes para el acceso de los medios al avión presidencial**.

### **A las organizaciones de la sociedad civil nacionales y provinciales**

13. **Controlar sistemáticamente las prácticas de censura financiera e indirecta, y continuar presionando** para que exista responsabilidad y rendición de cuentas (*accountability*) en este aspecto, a través de litigios, asistencia legal a los profesionales de los medios, y el uso de legislación sobre acceso a la información.

### **A los medios y asociaciones de periodistas**

14. **Apoyar activamente la reforma de la legislación y prácticas de la publicidad oficial, y denunciar los abusos y presiones financieras relacionadas.**
15. **Desarrollar y respetar un código de ética** que contenga compromisos tendientes a un régimen de publicidad oficial justo y transparente y a la independencia editorial.
16. **Arribar a un acuerdo integral sobre el empleo formal y legal de los periodistas y otros profesionales de los medios**, que garantice sus derechos laborales básicos.