

# La publicidad gubernamental en Argentina entre 2000-2017: crecimiento exponencial, usufructo electoral y crisis de los medios

Government advertising in Argentina between 2000-2017: exponential growth, electoral usufruct and media crisis

Publicidade governamental na Argentina entre 2000-2017: crescimento exponencial, usufruto eleitoral e crise da mídia

JOSÉ CRETATAZ, Universidad Argentina de la Empresa (UADE), Buenos Aires, Argentina ([jcrettaz@uade.edu.ar](mailto:jcrettaz@uade.edu.ar))

## RESUMEN

Entre 2000 y 2017, los fondos públicos del gobierno argentino destinados a publicidad se multiplicaron casi ocho veces, de 23 a 182 millones de dólares anuales, pese a la retracción de la economía nacional. Los recursos –2.594 millones de dólares en todo el período– tuvieron picos de crecimiento en años de elecciones. Esto parece confirmar el usufructo electoral de la publicidad gubernamental, como advirtieron la academia y la sociedad civil. A partir de datos de fuentes oficiales, se determinó el volumen total de fondos públicos destinados a ese fin y exploró su impacto social y político.

**Palabras clave:** publicidad gubernamental; comunicación política; libertad de expresión; economía de los medios; acceso a la información pública.

## ABSTRACT

*Between 2000 and 2017, the advertising public funds of the Argentine government multiplied almost eight times, from 23 to 182 million dollars a year, despite the retraction of the national economy. The resources –2.594 million dollars in the entire period– had growth peaks in election years. This seems to confirm the electoral usufruct of government advertising, as warned by the academy and civil society. Based on data from official sources, this work determined the total volume of public funds destined for that purpose and explored its social and political impact.*

**Keywords:** government advertising; political communication; freedom of expression; media economy; access to public information.

## RESUMO

Entre 2000 e 2017, os recursos públicos do governo argentino destinados à publicidade multiplicaram-se quase oito vezes, de 23 para 182 milhões de dólares por ano, apesar da retração da economia nacional. Os recursos –2.594 milhões de dólares em todo o período– tiveram picos de crescimento nos anos eleitorais. Isso parece confirmar o usufruto eleitoral da propaganda governamental, como alertaram a academia e a sociedade civil. A partir dos dados de fontes oficiais, o volume total de recursos públicos destinados a esse fim foi determinado e explorado seu impacto social e político.

**Palavras-chave:** publicidade governamental; comunicação política; liberdade de expressão; economia da mídia; acesso à informação pública.

Forma de citar:

Crettaz, J. (2019). La publicidad gubernamental en Argentina entre 2000-2017: crecimiento exponencial, usufructo electoral y crisis de los medios. *Cuadernos.info*, (44), 99-115. <https://doi.org/10.7764/cdi.44.1630>

## INTRODUCCIÓN

Entre 2000 y 2017, los fondos públicos del gobierno federal de Argentina destinados a publicidad se multiplicaron casi ocho veces, pasando de 23 a 182 millones de dólares anuales en un contexto de retracción de la economía nacional. Los recursos —que desde 2007 nunca bajaron de 100 millones de dólares anuales y totalizaron 2.594 millones de dólares en todo el período— tuvieron picos de crecimiento en años de elecciones, lo que parece confirmar el usufructo electoral de la publicidad gubernamental, tal como señalan algunos autores y como han advertido los trabajos de divulgación encargados por entidades de la sociedad civil pioneras en plantear el tema.

La publicidad gubernamental, también conocida en Argentina como pauta oficial, atraviesa múltiples aspectos: la difusión de los actos de gobierno y el acceso a la información pública, el uso lícito de los recursos fiscales, la libertad de expresión y de prensa, y la viabilidad económica de los medios. En la primera década del siglo, la cuestión fue recogida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Relatoría Especial de Libertad de Expresión, que evaluó los riesgos de la publicidad oficial como herramienta para la censura indirecta.

Además, distintos tribunales de justicia argentinos debieron analizar reclamos de medios de comunicación que denunciaron haber sido discriminados, y organizaciones de la sociedad civil impulsaron trabajos de campo para determinar cómo la administración de la publicidad impacta en la agenda de los medios, para lo cual también terminaron acudiendo a los jueces, para reclamar por el acceso a la información pública. Fruto de ese interés se produjeron documentos fundacionales en la investigación de la temática, encargados por Poder Ciudadano y la Asociación por los Derechos Civiles (ADC).

En Argentina, en tanto república federal, la publicidad oficial tiene varias fuentes: 1) el Estado nacional; 2) organismos nacionales descentralizados y las empresas privadas de mayoría accionaria estatal; 3) jurisdicciones provinciales y sus empresas, 4) y los municipios. Esa diversidad de fuentes, sumada a la falta de regulaciones tanto a nivel nacional como subnacional que obliga a publicar de manera periódica y detallada los datos, son algunas de las causas de la falta de una contabilidad general sobre los fondos totales destinados anualmente a *la difusión de los actos de gobierno o publicidad y propaganda*, según la terminología más comúnmente usada en los documentos oficiales.

Después de la crisis socioeconómica e institucional de 2001-2002<sup>1</sup>, la publicidad oficial fue un tema recurrente en el debate público tanto en los medios de comunicación —que sumaron la cuestión a su agenda— como en los discursos de funcionarios, que defendieron las políticas decididas por los gobiernos, y durante las sucesivas campañas electorales, donde fue mencionada por los partidos opositores.

A lo largo de todos estos años se produjeron bases de datos parciales a partir de la información disponible, mayoritariamente obtenida con relativa demora mediante pedidos de acceso a la información pública (introducidos como mecanismo formal en 2003 mediante el decreto 1172 firmado por el presidente Néstor Kirchner) y en formatos que no facilitaban su procesamiento y análisis. Periódicamente, los resultados de los agregados en esas bases alimentaron el debate público entre políticos, editores, periodistas, académicos y especialistas de organizaciones de la sociedad civil, y permitieron sacar conclusiones útiles en el corto plazo. Sin embargo, carecieron de una mirada abarcativa que, con perspectiva histórica, permitiese profundizar en el estudio de las consecuencias que la publicidad oficial tiene en todos los ámbitos en los que se discute: las políticas de comunicación, la economía de los medios y sus modelos de negocios, la libertad de expresión y de prensa y el acceso de las sociedades a información pública veraz y a contenidos culturales de calidad.

Para aportar una herramienta que permita superar ese faltante, la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) —con asistencia de LN Data, la división de periodismo de datos del diario La Nación— comenzó una investigación que responda a los siguientes objetivos:

- a. Relevar la normativa aplicable a la regulación de la publicidad oficial del gobierno nacional en Argentina.
- b. Relevar los fallos judiciales vinculados con los reclamos en la distribución de la publicidad oficial nacional en el período indicado (con foco en el fuero contencioso administrativo y sin considerar las causas penales).
- c. Relevar los antecedentes en el estudio de la publicidad oficial en Argentina considerando su impacto en la libertad de expresión y de prensa y en el acceso de los ciudadanos a la información.

- d. Determinar los montos de dinero público invertidos en medios de comunicación masiva y vehículos publicitarios en concepto de publicidad de los actos de gobierno del Estado nacional (jurisdicción 19 del presupuesto nacional) entre 2000 y 2017.
- e. Expresar esos montos de dinero actualizados por inflación para permitir la comparación entre periodos y en dólares estadounidenses, deflactados para facilitar la comparación internacional.
- f. Identificar a los receptores de los recursos públicos y las cantidades de dinero asignados a cada uno de ellos, así como la evolución para cada caso.

La investigación se circunscribe a la jurisdicción nacional por ser la de mayor presupuesto, la más discutida públicamente, la que más involucrada estuvo en demandas judiciales y la que ofrece mayor facilidad para obtener la información más completa. Como resultado del trabajo, se produjo una base de datos que contiene los fondos anuales informados por la jefatura del gabinete de ministros, su distribución tal y como fue informada, y agrupada por empresas *holding*, grupos o casas matrices, en pesos nominales y actualizados por inflación, y en dólares al tipo de cambio de cada período. Dado lo extenso del período analizado, lo heterogénea de la información original y algunos procesos económicos ocurridos en ese tiempo, se tomaron algunas decisiones metodológicas explicadas más adelante. A continuación, y dados los límites fijados para este artículo, se desarrollan los hallazgos que responden a los objetivos c), d) y e) del proyecto, que sigue evolucionando hacia las demás metas.

### MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Este trabajo se ubica en el cruce de los estudios de la economía de los medios (Albarran, 2002) —cómo las condiciones económicas y financieras pueden limitar las actividades de la industria e influir en su mercado— y de la comunicación de masas (Torrice Villanueva, 2004), que procura desentrañar el proceso social de construcción de sentido, cultural e históricamente situado. Ambas perspectivas se conectan mediante las políticas de comunicación, con las que el Estado interviene —por acción, omisión o negociación— en la regulación del sistema mediático (Califano, 2015).

En ese contexto, la publicidad oficial, estatal, gubernamental o institucional, según las distintas

denominaciones empleadas, aparece, en América Latina en general y en Argentina en particular, como una fuente de financiamiento muy relevante para el sistema de medios de comunicación. Al ser un vehículo de la relación entre los distintos actores sociales —principalmente el gobierno y los medios— condiciona los procesos de producción, circulación y consumo de la información (Marino & Espada, 2018), y, por tanto, afecta al ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y de prensa y el derecho de las sociedades y de los individuos a estar informados, con el consiguiente impacto en el sostenimiento de las sociedades democráticas abiertas (Fiss, 1999).

En las Américas, en torno de las discusiones sobre la libertad de expresión, se extendió el concepto de *censura indirecta* para referirse a las presiones *blandas* que los Estados pueden ejercer sobre los medios de comunicación para evitar que publiquen determinadas informaciones. La función regulatoria y la facultad de asignar recursos pueden afectar negativamente el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información (Saba, 2008).

La definición de publicidad oficial podría entenderse de manera general como toda forma de comunicación, anuncio o campaña institucional de carácter oneroso, gratuito o cedido por imperio legal, efectuada a través de cualquier medio por las entidades que integran la administración estatal para difundir acciones o informaciones de interés público. En términos más específicos e inmediatos, como una forma de comunicación de las administraciones públicas emitida en cualquier medio de comunicación en los espacios en los que se inserta la publicidad comercial. En ese sentido, se diferencia de la propaganda ya que esta persigue nitida y explícitamente los fines de poder del propagandista sobre la estructura social, lo que no es el foco de la acción comunicativa de la publicidad (Pineda Cachero & Rey, 2009). En un sentido aún más amplio, la publicidad estatal es también una forma de existencia del propio Estado, que se expresa con su simbología y que es percibido por los ciudadanos (Cortés González, 2011).

Algunos autores ubican a la publicidad oficial en el campo general de la publicidad, en una clasificación compartida con la comercial y la de las organizaciones civiles sin fines de lucro (Ortega, 1997). Otros, en cambio, la asemejan más al campo de las relaciones públicas, al ubicar a este tipo de anuncios pagos entre las herramientas de trabajo de esa disciplina (Otero Alvarado, 2000). A pesar de los esfuerzos por conceptualizar este campo, es claro que la frontera entre la

publicidad gubernamental de servicio público, la publicidad político-partidaria, la propaganda de exaltación del líder político y la utilización de la publicidad como herramienta explícita o implícita de relaciones públicas se mezclan y recombinan de distinta forma en distintos contextos y épocas (Pineda Cachero & Rey, 2009). La investigación en ese aspecto ha sido muy prolífica en el ámbito europeo (Martínez Pastor, 2011). La conceptualización de la publicidad estatal como un recurso del gobierno de turno que termina convirtiéndose en una ventaja electoral también se ha registrado en otros contextos culturales, políticos y económicos, como el australiano (Young, 2006).

Desde otra perspectiva, que se centra en la necesidad de los recursos públicos para la viabilidad económica de los medios de comunicación, la publicidad oficial podría ser incorporada entre los subsidios a la prensa, que tienen su origen en la Revolución Francesa (Eliades & Larrondo, 2009) y que evolucionaron en distintas formas hasta la actualidad, en la que se replantean dado el impacto de las transformaciones derivadas del nuevo contexto digital. El principal argumento a favor de las ayudas a la prensa está en el rol fundamental que desempeñan los medios en la construcción de las sociedades democráticas abiertas (Schizer, 2010).

Esas ayudas, no exentas de fuertes polémicas (Skogerbo, 1997), abarcan una amplia variedad: subsidios por circulación de ejemplares, visitas digitales o la creación de nuevos medios; para la producción de cierto tipo de contenido (local, científico, etc.); para la adquisición de papel prensa; para la renovación de equipos; para la reducción o exención de las tarifas postales y de telecomunicaciones, de los precios del transporte o distribución, de impuestos y tasas generales. Incluyen también el acceso a préstamos preferenciales (bancarios o de otro tipo) y otros estímulos a la demanda de contenidos periodísticos mediante bonos o cheques.

En América Latina también han existido algunas de estas ayudas, entre las cuales puede incluirse la publicidad gubernamental (CIDH, 2003, 2012). Sin embargo, en las últimas décadas esa relación fue puesta en duda en términos muy tajantes: ¿Hay que defender a los medios de comunicación del Estado o al Estado de los medios y los periodistas? (Rincón, 2010). El conflicto se planteó entonces entre unos gobiernos fascinados por la lógica de los medios y unos medios de comunicación que no querían perder sus privilegios y dominio sobre la opinión pública, según el prisma crítico de la economía política de la comunicación.

La publicidad oficial como concepto y como realidad concreta en el contexto latinoamericano parece atrapada entre tres siglos, que también podrían reflejar momentos históricos de los medios de comunicación, entendidos como tecnologías y como sistemas culturales (Gitelman, 2006):

- Era *gutemberiana* (siglo XIX), caracterizada por la consolidación de la libertad de prensa y por la obligación constitucional impuesta a los gobiernos de dar publicidad a sus actos, para lo cual se fijan partidas específicas en los presupuestos. “La publicidad es la garantía de las garantías. La prensa es el foco en que vienen a concentrarse todas las publicidades”, escribió el inspirador de la Constitución Nacional argentina (Alberdi, 1853, p. 86).
- Era electrónica (siglo XX), caracterizada por el surgimiento de los nuevos medios de comunicación de masas (la radio y la televisión en sus distintas variantes) y la consolidación de los modelos de financiamiento de los medios privados basados en la venta de espacios para la publicidad comercial, que también emerge como disciplina y sector económico con características propias.
- Era digital (siglo XXI), caracterizada por cambios radicales en las formas de producción y circulación de la información y en los hábitos de consumo cultural e informativo de las sociedades con el surgimiento de la comunicación interpersonal masiva, la desintermediación de actores mediáticos tradicionales —originarios de las etapas anteriores— y la reintermediación de nuevos emergentes de alto impacto económico y comunicacional: las plataformas tecnológicas (Srnicsek, 2018).

Las políticas de comunicación también evolucionaron en este tiempo (Murciano, 2005), para pasar de la regulación de la imprenta a la de los medios audiovisuales y abarcar, más recientemente, a las telecomunicaciones. Podría decirse que para asignar grandes cantidades de recursos a la publicidad oficial (y también los medios para recibirlos), los gobiernos encuentran una legitimidad que se remonta al menos al siglo XIX, atraviesa el XX e ingresa en el XXI con múltiples cuestionamientos, aunque más referidos a los esquemas de distribución que a su propia existencia y relevancia en el contexto de fuentes de financiamiento de un sistema mediático industrial en crisis.

Cuando el paso de la era electrónica a la digital podría considerarse avanzado en la primera década del siglo XXI, la publicidad oficial se convirtió en uno de los instrumentos de políticas públicas de los gobiernos de izquierda o progresistas en América Latina, tanto los denominados populistas como los considerados socialdemócratas, que buscaron transformar estructuralmente el sistema de medios de comunicación (Waisbord, 2014) con el argumento de una mayor democratización y el objetivo de desconcentrar la propiedad de las empresas de comunicación y las audiencias. Para Waisbord, la publicidad oficial es un recurso históricamente utilizado por presidentes para modificar dinámicas y estructuras en los sistemas de medios. Los gobiernos han usado la publicidad con lógica patrimonialista como coto privado, para presionar y castigar a los medios opositores y premiar a aquellos que diligentemente los apoyan. Esa red no solo alcanza la relación gobierno-empresas, sino que también se plasma en vínculos personales entre funcionarios y periodistas que intercambian cobertura favorable por publicidad para sus empleadores o proyectos individuales. Además muestra un aspecto nuevo: el impacto que tiene en la torta publicitaria general la creciente participación estatal en la economía mediante nuevas empresas públicas o la nacionalización de compañías privadas; este es un elemento novedoso en el análisis, que impacta a la definición de publicidad oficial que ya no solo abarcaría a los fondos públicos destinados a promocionar las acciones de gobierno sino también la de las empresas comerciales de participación mayoritaria estatal.

Para Amado (2016), en el contexto populista latinoamericano se configuró un sistema mediático a imagen y semejanza del líder, que dedica ingentes dineros públicos a sostener medios afines, que se benefician con la publicidad gubernamental y aseguran su difusión, mientras que se intenta asfixiar financieramente a los medios discolos y a las organizaciones dedicadas a temas de libertad de expresión y periodismo. Amado subraya que estos sistemas se armaron en nombre de la pluralidad, la discusión ciudadana, la comunicación comunitaria y alternativa, pero terminaron gastando dinero público en medios hechos a imagen y semejanza de los líderes populistas gobernantes.

En resumen, desde la economía de los medios, la comunicación masiva y las políticas de comunicación, este trabajo se propone como primer y principal objetivo determinar el volumen de fondos públicos invertidos por el Estado federal argentino entre 2000 y 2017

en concepto de publicidad oficial, para luego ensayar unas primeras conclusiones a la luz de la incipiente reflexión teórica en la materia.

## ANTECEDENTES EN LA INVESTIGACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

Las organizaciones de la sociedad civil cumplieron un rol destacado en el estudio de la publicidad oficial como mecanismo de censura indirecta en la última década. Lo hicieron de manera explícita, presentando pedidos de acceso a la información pública o medidas judiciales cautelares, realizando investigaciones propias, y financiando trabajos de periodistas o académicos. Esos esfuerzos dejaron una abundante producción de trabajos empíricos y teóricos.

En 2005, la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) y la Open Society Justice Initiative publicaron el libro *Una censura sutil, abuso de publicidad oficial y otras restricciones a la libertad de expresión en Argentina*, donde se documentaron los abusos de poder financiero y regulatorio sobre los medios y las interferencias basadas en contenidos. Además de ser uno de los primeros estudios, la originalidad del trabajo consistió en poner el foco simultáneamente en la situación nacional y en cuatro provincias (Córdoba, Neuquén, Río Negro y Tierra del Fuego) con distintas características geográficas, políticas y mediáticas. La mayor parte de la investigación —que menciona numerosos casos específicos e incluyó entrevistas con periodistas y funcionarios en terreno— se llevó a cabo entre abril de 2003 y agosto de 2004. El trabajo tuvo como conclusión principal:

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. (...) 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 solo se puede describir como favoritismo político (p. 12).

Esta investigación de la ACD y de la Open Society también destacó el carácter de subsidio indirecto que reviste la publicidad oficial para algunos medios políticamente más cercanos. En ese aspecto, la investigación destacó los casos del diario *Página/12* y del canal de

televisión América TV. El trabajo indagó en las razones por las cuales el gobierno asignaba mayor publicidad a un medio que a otro de la misma especie.

Desde 2003, Julio Bárbaro ha dirigido el Comité Federal de Radiodifusión (Comfer). Cuando en una entrevista del 6 de febrero de 2005 se le preguntó por qué América TV y Canal 9 recibían más publicidad oficial que otros canales, respondió, 'Porque si el Gobierno no los ayuda, se caen. Si a América el Estado no le tira limosna, el canal se cae' (Open Society Institute, 2005, p. 71).

La publicidad oficial ha funcionado en Argentina como subsidio informal a la prensa, dado que en algunos medios esos recursos representan más de 90% de los ingresos totales (Becerra, 2011). En 2006, la ADC publicó sus *Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial* donde recomendó: 1) regulación legal con una legislación clara y específica a nivel nacional y local, 2) la publicidad debe ser clara, objetiva, fácil de entender, necesaria, útil y relevante para el público y no debe promover los intereses de ningún partido ni gobierno, 3) la distribución no debe ser discrecional ni caer en favoritismos políticos, 4) el manejo debería estar descentralizado en organismos y funcionarios técnicos, 5) deben establecerse mecanismos que promuevan la transparencia y garanticen el fácil acceso a la información, y 6) contar con control externo adecuado del gasto y el modo en que son empleados los recursos. La ADC, como ya se describió, adoptó una muy activa estrategia legal que llegó incluso a pedir a la justicia la suspensión de la publicidad oficial antes de las elecciones de 2011. Dos años después, un fallo de la Cámara Nacional Electoral requirió al Congreso Nacional revisar a la mayor brevedad posible la regulación vigente en la materia (Rabinovich, 2014).

Con base en la investigación y el seguimiento de la ADC y de sus propios pedidos de acceso a la información, la periodista María O'Donnell publicó en 2007 su libro periodístico *Propaganda K, una maquinaria de promoción con el dinero del Estado*. Esa obra, que abarcó múltiples aspectos de la propaganda oficial, incluyó la publicidad estatal pero excedió sus límites y alcanzó el uso de los medios públicos, las pintadas callejeras y la gestión de prensa y relaciones públicas del gobierno nacional. Es el primer trabajo de estudio y análisis de la publicidad oficial a largo plazo que incluyó algo inédito hasta entonces: las planillas de reparto de esos fondos entre los 100 principales receptores (en las que se mezclaban medios, marcas y sociedades). El libro de O'Donnell —cuya producción también contó con el respaldo financiero del Fund For

Investigative Journalism— destaca el mecanismo de creación de medios con la única finalidad de cobrar publicidad oficial o para permitir dividir los montos y diluir así el peso de la facturación en la comparación con los demás medios.

Respecto de los objetivos de esta investigación, lo más destacado del libro de O'Donnell está en la descripción del *sistema* informal de reparto de publicidad oficial puesto en práctica durante la primera parte del gobierno del presidente Néstor Kirchner (2003-2007). En cuanto al reparto, había una cuenta que podría denominarse *mayorista* para contabilizar el reparto de spots a los grandes medios (televisión, radio, prensa gráfica y vía pública, mayormente), y otra *minorista*, para registrar los auspicios directos a decenas de periodistas a través de sus productoras o comercializadoras. El libro cita fragmentos de una entrevista concedida por el entonces Secretario de Medios, Enrique Albistur, a la periodista Susana Reinoso, publicada en el diario La Nación el 4 de febrero de 2007. Allí, el funcionario responsable del reparto de la publicidad explica:

Repartimos con ciertos criterios propios y eso tiene que ver con decisiones políticas. (...) A la revista Noticias y al semanario Perfil, que Jorge Fontevicchia llama diario, no le damos publicidad oficial porque pertenecen a un tipo de periodismo amarillo, sensacionalista con rasgos de extorsión. Es un medio que ha cometido errores periodísticos que no ha reconocido, como cuando confundió al hijo del presidente con el yerno del empresario (de medios) Raúl Moneta (Reinoso, 2007, p. 11).

La autora también recuerda cuando el 3 de julio de 2005, en su exposición ante el Congreso Nacional, el jefe de gabinete Alberto Fernández, señaló que la controversia en torno de la publicidad oficial es “una barbaridad, una enorme mentira, un fabuloso disparate”, porque exagera la capacidad que tiene el Poder Ejecutivo para influir sobre el contenido de los medios privados (O'Donnell, 2007, p. 64). Según los números que mencionó para ese año, la publicidad oficial representaba menos de 2% de la torta publicitaria en su conjunto.

En otro trabajo pionero, desde la perspectiva del derecho administrativo, Eliades y Larrondo (2009) analizaron el manejo de la publicidad oficial a la luz del sistema interamericano de derechos humanos con base en lo dispuesto en la Convención Americana de Derechos Humanos y en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, y su aplicación en los casos judicializados en Argentina hasta entonces. Concluyeron que se requiere una regulación legal de la distribución de esos fondos para evitar afectar la libertad de

expresión. Además, analizaron el derecho comparado internacional para proponer algunos criterios generales de asignación de recursos. En su investigación *Quid pro Quo, la publicidad oficial en la Argentina y sus múltiples facetas*, encargada por la Fundación Poder Ciudadano, Becerra (2011) estimó que la publicidad oficial nacional representaba 9% del total de la torta publicitaria de Argentina y ubicaba al Estado federal como el principal anunciante del país por encima de los entes privados más activos en el mercado publicitario, los fabricantes de productos de consumo masivo Unilever (5% de la torta) y Procter & Gamble (4%). Esa investigación también comparó el gasto en publicidad por habitante en 2010 del gobierno nacional (30,61 pesos argentinos) y el del gobierno porteño (53,34 pesos argentinos), administraciones de distinto color político. El aporte más original del trabajo de Becerra está en haber obtenido datos del reparto de la publicidad oficial de la provincia de Buenos Aires, aunque solo de seis meses (de mayo a octubre) y sin poder desagregarlos.

¿Qué rol juega el ciudadano en esta estructura?, se preguntaron Secchi y Pavese (2014), desde Poder Ciudadano. Está preso de disputas político-económicas que distorsionan a los medios que consumen, inundados de publicidad con fines electoralistas y con poco contenido de servicio, que también distorsiona la competencia electoral. Además, por falta de transparencia, no logran obtener respuestas sobre qué montos, a quién benefician, y cuáles son los criterios de distribución de la publicidad. Para los autores, cuando falta un marco normativo claro y la discrecionalidad en su distribución y asignación es amplia, la publicidad puede actuar como un mecanismo de control de los medios de comunicación, una forma de censura, o directamente como mecanismo para la creación de medios adeptos al gobierno de turno. Como consecuencia de esta discrecionalidad, los oficialismos tienen una herramienta disponible para hacer proselitismo generando una inequidad en la competencia electoral y presionar a los medios para influir sobre su línea editorial.

Di Tella y Franceschelli (2011) midieron los centímetros de cobertura de casos de corrupción gubernamental en la tapa de los cuatro principales diarios de Argentina entre 1998 y 2007 y lo correlacionaron con la publicidad que recibieron en el mismo período. Concluyeron que la cobertura de los escándalos de corrupción está negativamente correlacionada con el monto recibido en publicidad oficial. Cuanto mayor es la publicidad oficial en relación con los ingresos de una empresa de medios, menor es la cobertura de los casos

de corrupción que puedan afectar al gobierno. En otras palabras, en ese período, los diarios La Nación, Clarín, Página/12 y Ámbito Financiero redujeron el tamaño de las noticias malas para el gobierno cuando más publicidad recibieron. Y el público parece cobrar esa distorsión, porque la circulación se resiente. Según este trabajo, Página/12, aun durante la presidencia de Néstor Kirchner —presidente con el que el medio se identificó formalmente, tal como refleja O'Donnell—, aumentó el tamaño de las noticias de corrupción del gobierno en los meses en los que cayó la pauta publicitaria.

El reparto de la publicidad oficial ha sido motivo de estudio en varios países de América Latina, en un contexto más amplio de análisis de prácticas y políticas de comunicación durante el surgimiento y la consolidación de gobiernos de corte popular en la mayoría de los Estados. En materia de publicidad oficial, como ya se mencionó, se revisó el derecho comparado sobre todo en relación con Estados Unidos y Europa, sin embargo, resulta relevante mirar otros casos.

Sobre el estudio del mercado ruso, Gehlbach y Sonin (2014) presentaron un modelo de control gubernamental de los medios en el que demostraron que el sesgo en la línea editorial de un medio reduce su capacidad de generar ingresos por publicidad independiente y la demanda de medios es menor cuando el sesgo pro-gobierno es grande, lo que produce un círculo vicioso. El modelo presentado concluye que si el mercado de publicidad es grande o la cantidad de medios también lo es, el gobierno tiene más incentivos para adquirir medios que para controlarlos mediante subsidios o pauta publicitaria. En una economía que tiene una torta publicitaria pequeña, el gobierno/Estado solo necesita distribuir pauta oficial para intentar controlar a los medios de dicha economía.

La constatación cualitativa de estos fenómenos se percibe en el recorrido hecho por el Foro de Periodismo Argentino (Fopea) en su informe de situación *Periodismo cercano, periodismo cercado, de Jujuy a Tierra del Fuego*, publicado con asistencia de la Fundación Konrad Adenauer en 2015 (Toller, 2015). En él, la cuestión de la publicidad oficial aparece como problema para el periodismo en varias jurisdicciones provinciales. El trabajo, que pretende ser un diagnóstico de la situación del periodismo en la mayoría de los distritos subnacionales argentinos, confirma buena parte de los planteos abstractos realizados desde una década antes.

De manera más reciente, en 2017, la Fundación LED (Libertad de Expresión y Democracia) incurrió en el estudio de la publicidad oficial desde una

País/año	2013	2014	2015	2016
Canadá	54.189.150	59.058.320	53.953.545	33.141.770
España	23.371.081	40.450.549	44.555.629	28.965.742
Perú	63.631.485	68.749.312	55.116.721	50.192.321

Tabla 1. Gasto en publicidad gubernamental en países seleccionados (en dólares)

Fuente: Fundación LED, 2017.

doble perspectiva, regulatoria y económica, tomando los casos de algunos países que cuentan para esa fecha con normas que fijan las reglas y criterios con las que deben administrarse los recursos (Argentina, Canadá, Chile, Perú, Uruguay, España, Italia y Reino Unido).

En cuanto a las características regulatorias, la entidad identificó las siguientes:

1) La publicidad oficial tiene como finalidad la transmisión de información de bien público, la promoción de conductas de relevancia social, la difusión de derechos y la transmisión de mensajes ante catástrofes o emergencias públicas; 2) es regulada de manera diferenciada de la publicidad electoral en la mayoría de los países. Asimismo, se suspende la publicidad oficial durante los periodos electorales, con excepción de las relativas a emergencias o catástrofes; 3) los países que regulan la publicidad oficial establecen controles de neutralidad en la transmisión de la información, de modo tal de evitar la difusión de propaganda de gobierno. Además, debe realizarse en un lenguaje objetivo, real, explicativo, libre de lemas o imágenes identificatorias de partidos políticos, sin nombre, imagen y voz del funcionario a cargo de la cartera contratante para la emisión de publicidad audiovisual; 4) la mayoría de los países analizados aplican mecanismos descentralizados para la contratación de la publicidad oficial; 5) respecto del acceso a la información sobre el gasto en publicidad la mayoría de los países realizan informes periódicos completos que son publicados en sus sitios web, y 6) algunas regulaciones imponen mecanismos de control internos y externos antes, durante y después de la realización de las campañas publicitarias (Fundación LED, 2017, p. 132).

En cuanto a los aspectos económicos, la Fundación LED relevó las cifras de la inversión para los años recientes en los países de los que existe información completa y accesible (ver tabla 1).

Las investigaciones impulsadas por organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción de la libertad de expresión, la transparencia y los derechos

civiles, y el interés periodístico en la temática, parecen confirmar la relevancia que el tema de la publicidad oficial tuvo en el debate público argentino de los últimos años; la relevancia dada al tema desde la sociedad civil fue mucho mayor que la que se le otorgó en el ámbito de la investigación científica, donde la producción fue mucho más escasa. Por eso, este relevamiento del estado de la cuestión tiene a la sociedad civil como actor preponderante y a su producción como fuente de datos ineludible.

## METODOLOGÍA

El eje central de esta investigación está en determinar el monto de recursos públicos federales destinados a la publicidad oficial, actualizar su valor para permitir comparaciones y determinar el reparto de esos fondos entre los destinatarios finales, independientemente de la cantidad de medios o sociedades por las que estos recibiesen ese dinero.

Con ese objetivo, se construyó una base de datos que se alimentó de múltiples fuentes. Para el periodo 2000-2008 se tomaron los datos obtenidos por Poder Ciudadano mediante pedidos de acceso a la información pública (decreto 1172/2003) y publicados en su web [www.publicidadoficial.org.ar](http://www.publicidadoficial.org.ar); mientras que para el periodo 2009-2017, se usó la información publicada en la página web de la Jefatura del Gabinete de Ministros (<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/pautaoficial>), donde están disponibles semestralmente a partir de la segunda mitad de 2009 hasta la segunda mitad de 2017. El primer semestre de 2009 el gobierno de entonces distribuyó unos 587 millones de pesos argentinos, monto que no fue informado desagregado; ante los pedidos planteados para este trabajo, de investigación la Secretaría de Comunicación Pública comunicó que la información de ese periodo no está disponible ni se puede reconstruir. Actualizados por inflación a diciembre de 2017, aquella suma equivale a 5.992 millones

de pesos argentinos. Ese año 2009 —cuando se celebraron elecciones legislativas en las que el principal candidato fue el expresidente Néstor Kirchner— fue récord en recursos destinados a la publicidad oficial nacional. Para Secchi y Pavese (2014), la estructura de distribución mensual de la publicidad gubernamental de 2009 es una prueba de la utilización de pauta publicitaria con fines electorales. Ese año también fue bisagra, porque a partir de entonces la jefatura de gabinete (a cargo de Sergio Massa hasta el 7 de julio y de Aníbal Fernández desde ese día) modificó el modo de entrega de la información, por lo cual Poder Ciudadano debió discontinuar su proyecto de base de datos de acceso público. Esas modificaciones consistieron básicamente en que los datos dejaron de discriminarse por mes, se dejó de identificar el medio o soporte en el que se difundía el aviso publicitario y varió la estructura de la presentación lo que dificultó la comparación con años anteriores.

A partir de 2016, la información disponible en la página web de la jefatura de gabinete comenzó a publicarse con la periodicidad prometida —después del final de cada semestre— y con una estructura fija y que permite su sistematización en el tiempo. Además, el padrón de inscriptos en el Registro Nacional de Proveedores de Publicidad Oficial (Renappo) está disponible para ser consultado en línea, lo que facilita la identificación de los actuales receptores. En cambio, para la identificación de los proveedores de pauta oficial anteriores, de cara a los próximos pasos de este trabajo, fue necesaria la consulta caso por caso en las secciones de sociedades comerciales del Boletín Oficial nacional y los boletines oficiales de las 24 jurisdicciones subnacionales donde se publican la constitución de sociedades y otros movimientos societarios previstos en las leyes que regulan el comercio.

Cuando no fue posible la identificación a través de ese mecanismo, se buscó en bases de datos alternativas, en otras planillas públicas (como la Planilla de Acceso Público creada por la ley nacional N° 22.285 de servicios de comunicación audiovisual), en fallos judiciales y en archivos de medios periodísticos. En todos los casos se procuró identificar al accionista o propietario controlante del medio o vehículo publicitario y se agruparon en esa cabeza los distintos medios de su propiedad o control. En algunos casos, esa tarea resultó sencilla, debido a la existencia de estructuras empresariales ordenadas. En otros casos, la principal dificultad estuvo precisamente en la ingeniería de sociedades con participaciones cruzadas detrás de un mismo grupo.

Además de buscar identificar a los beneficiarios finales de las distintas órdenes de publicidad, esta investigación actualizó los valores por inflación a diciembre de 2017 de los montos expresados en pesos y en dólares, lo que obliga a repasar algunos episodios de la historia argentina del siglo XXI: 1) el estallido político y socioeconómico de 2001, con la renuncia del presidente Fernando de la Rúa y la sucesión de cuatro mandatarios provisionales entre enero de 2002 y mayo de 2003, y una caída de 20 puntos en el producto bruto interno (PBI); 2) la salida de la ley de convertibilidad, que anclaba el valor de la moneda al dólar con la consecuente devaluación del peso y la confiscación de depósitos de los ahorristas; 3) la intervención del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec) a partir de 2007 y la interrupción del cálculo oficial del índice de precios al consumidor —que produjo un *apagón estadístico* en varios índices entre ese año y 2016, entre ellos el Índice de Precios al Consumidor IPC—, y 4) las restricciones a la compra de moneda extranjera —conocido socialmente como *cepo al dólar*— y el surgimiento de múltiples tipos de cambio a partir de 2011 y hasta finales de 2015. Estos hechos obligaron a tomar dos decisiones metodológicas: 1) adoptar una fuente alternativa para los índices de inflación entre 2007 y 2016, y 2) considerar el valor del dólar informal o *blue* para el periodo comprendido entre 2011 y 2015. Para la inflación del peso argentino se recurrió a la denominada inflación Congreso (promedio de las estimaciones de consultoras privadas) y en esta instancia de la investigación y a los efectos de simplicidad, se aplicó el índice anual para la actualización de los valores.

En el caso del tipo de cambio entre 2011 y 2015, se usó el valor del llamado dólar *blue* (informal o libre), informado diariamente por la agencia Thompson Reuters. Pero como la información oficial de la pauta estatal federal se publicó de manera semestral durante varios meses a partir de 2009, sin posibilidad de desagregar por mes, se usó para la conversión de pesos a dólares un valor promedio del dólar *blue* y los montos resultantes se actualizaron por el Índice de Precios al Consumidor-CPI del US Labor Bureau of Labor Statistics. En todo el trayecto se usó como único software de procesamiento Microsoft Excel y se obtuvieron dos bases de datos, una en pesos argentinos y otra en dólares.

## RESULTADOS

La información analizada es la correspondiente a la jurisdicción 19 del presupuesto federal, destinada

Jefe de gabinete	Secretario a cargo	Presidente
Rodolfo Terragno (10/12/1999 - 6/10/2000) Chrystian Colombo (6/10/2000 - 20/12/2001)	Daño Eduardo Lopérfido (secretario de Comunicación y Cultura, en el ámbito de la Presidencia, designado por el decreto 37/1999, 14/12/99 - 20/12/2001).	Fernando de la Rúa
Humberto Schiavoni (20/12/2001 - 23/12/2001)	Vacante	Ramón Puerta
Jorge Obeid (23/12/2001 - 30/12/2001)	Vacante	Adolfo Rodríguez Saá
Antonio Cafiero (30/12/2001 - 2/1/2002)	Vacante	Eduardo Camaño
Jorge Capitanich (2/1/2002 - 3/5/2002) Alfredo Atanasoff (3/5/2002 - 25/5/2003)	Carlos Alberto Ben (secretario de Medios de Comunicación, designado por el decreto 231/2002, 5/2/2002 - 25/5/2003).	Eduardo Duhalde
Alberto Fernández (25/5/2003 - 23/7/2008) Sergio Massa (23/7/2008 - 7/7/2009)	Enrique Raúl Albistur (secretario de Medios de Comunicación de la Jefatura de Gabinete de Ministros, designado por decreto 153/2003 y por decreto 142/2007, 5/6/2003 - 10/12/2009). Durante 2010 el cargo estuvo vacante.	Néstor Carlos Kirchner
Aníbal Fernández (7/7/2009 - 10/12/2011) Juan Manuel Abal Medina (10/12/2011 - 20/10/2013) Jorge Capitanich (20/10/2013 - 26/02/2015) Aníbal Fernández (26/02/2015 - 10/12/2015)	Juan Manuel Abal Medina (secretario de Comunicación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, designado por decreto 16/2011, 11/1/2011 - 9/12/2011). Alfredo Eduardo Scoccimarro (secretario de Comunicación Pública de la Jefatura de Gabinete, designado por decreto 23/2011, 10/12/2011 - 10/12/2015).	Cristina Fernández de Kirchner
Marcos Peña (10/12/2015 - en el cargo)	Jorge Miguel Grecco (secretario de Comunicación Pública de la Jefatura de Gabinete, designado por decreto 193/2015, 21/12/2015 - en el cargo).	Mauricio Macri

Tabla 2. Funcionarios responsables de la distribución de la publicidad gubernamental 2000-2017

Fuente: Elaboración propia.

a la *publicidad y propaganda* que, como se explicó anteriormente, tiene a su cargo la jefatura de gabinete de ministros. En el período analizado, la responsabilidad sobre la distribución estuvo en funcionarios que se muestran en la tabla 2.

Entre el 1 de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2017, el Estado nacional pagó en concepto de publicidad oficial 15.455.869.000 pesos argentinos nominales, que actualizados por inflación a diciembre de 2017 equivalen a 51.150.275.260 pesos argentinos, y a unos 2.367.524.687 dólares estadounidenses nominales, que al cambio de cada semestre —dólar *blue* entre 2011 y 2015— y actualizados por la inflación de Estados Unidos, equivalen en diciembre de 2017 a 2.594.788.383 dólares estadounidenses (ver tabla 3).

El primer gran salto de crecimiento en los fondos

destinados a los avisos estatales se dio en 2004, con un incremento de 135% respecto del año anterior (ver tabla 5). Desde ese año, cuando a valores actuales la publicidad oficial superó los 1.700 millones de pesos argentinos, el monto gastado nunca más bajó de ese nivel (y desde 2007 nunca bajó de los 100 millones de dólares anuales) (ver tablas 3 y 4).

Desde 2007 en adelante, la pauta oficial per cápita nunca bajó de los 3 dólares constantes, y llegó a los 7,5 dólares en 2014 (ver tabla 7). Como parámetro de referencia pueden tomarse las cifras de publicidad por habitante promedio 2010-2013 citadas por Carlos Winograd (2016) en la conferencia de la Sociedad Interamericana de Prensa en Punta Cana: para Estados Unidos, 2,63 dólares, México 2,22 dólares y Canadá, 2,70 dólares.

Año	Monto en pesos nominales	Inflación anual %	Índice +1	Acumulado	Monto en pesos actualizado por inflación al 12/2017
2000	16.316.127,5	-0,09	0,9991	0,9991	416.523.462,23
2001	19.188.258,5	-1,1	0,989	0,988	495.292.383,35
2002	27.883.986,3	40,9	1,409	1,392	510.822.425,55
2003	46.264.594,8	13,4	1,134	1,579	747.396.057,55
2004	112.972.747,9	4,4	1,044	1,648	1.748.136.071,06
2005	125.106.404,4	9,8	1,098	1,810	1.763.107.301,13
2006	208.534.640,7	10,9	1,109	2,007	2.649.999.935,24
2007	325.902.131,1	24,5	1,245	2,499	3.326.484.501,02
2008	395.302.603,4	23	1,23	3,074	3.280.370.268,81
2009	829.033.000,0	14,8	1,148	3,528	5.992.708.079,57
2010	654.360.501,3	25,7	1,257	4,435	3.762.990.337,76
2011	771.157.684,1	24	1,24	5,500	3.576.329.557,16
2012	939.013.759,4	26	1,26	6,930	3.456.175.223,53
2013	1.360.712.344,7	23,3	1,233	8,544	4.061.879.586,51
2014	2.490.457.789,4	38,5	1,385	11,834	5.367.723.441,04
2015	2.333.952.116,6	26,8	1,268	15,005	3.967.195.792,98
2016	2.439.627.484,9	36,2	1,362	20,437	3.044.655.101,11
2017	2.982.485.734,9	24,8	1,248	25,505	2.982.485.734,91
<b>Total</b>	<b>15.455.869.000,8</b>				<b>51.150.275.260,50</b>

Tabla 3. Gasto anual en publicidad gubernamental 2000-2017 (en pesos argentinos)

Fuente: Elaboración propia (índice de inflación para el periodo 2007-2015 IPC Congreso, el resto de los años Indec).

Año	Monto en dólares	Inflación anual %	Índice +1	Acumulado	Monto en dólares actualizado por inflación al 12/2017
2000	16.316.127,5	3,39	1,034	1,034	23.117.973,71
2001	19.188.258,5	1,55	1,016	1,050	26.772.461,90
2002	8.455.516,0	2,38	1,024	1,075	11.523.323,02
2003	15.743.665,2	1,88	1,019	1,095	21.059.813,99
2004	38.315.242,0	3,26	1,033	1,131	49.635.012,79
2005	42.829.396,3	3,42	1,034	1,169	53.648.055,48
2006	67.825.284,4	2,54	1,025	1,199	82.853.401,43
2007	104.620.509,5	4,08	1,041	1,248	122.791.489,07
2008	124.929.365,2	0,09	1,001	1,249	146.495.835,67
2009	216.178.796,2	2,72	1,027	1,283	246.785.040,02
2010	166.818.589,6	1,5	1,015	1,302	187.622.162,94
2011	186.440.144,5	2,96	1,030	1,341	203.662.274,75
2012	205.853.175,9	1,74	1,017	1,364	221.022.759,96
2013	247.965.651,4	1,5	1,015	1,385	262.303.997,66
2014	307.137.358,9	0,76	1,008	1,395	322.446.650,75
2015	253.120.639,4	0,73	1,007	1,406	263.811.637,60
2016	163.484.650,0	2,07	1,021	1,435	166.934.176,11
2017	182.302.316,8	2,11	1,021	1,465	182.302.316,76
<b>Total</b>	<b>2.367.524.687,2</b>				<b>2.594.788.383,62</b>

Tabla 4. Gasto anual en publicidad gubernamental 2000-2017 (en dólares)

Fuente: Elaboración propia.

Año	Porcentaje de variación en pesos argentinos	Porcentaje de variación en dólares
2000	--	--
2001	18,9	15,8
2002	3,1	-57,0
2003	46,3	82,8
2004	133,9	135,7
2005	0,9	8,1
2006	50,3	54,4
2007	25,5	48,2
2008	-2,0	19,3
2009	80,2	68,5
2010	-37,3	-24,0
2011	-5,0	8,5
2012	-3,4	8,5
2013	17,5	18,7
2014	32,1	22,9
2015	-26,1	-18,2
2016	-23,3	-36,7
2017	-2,0	9,2

Tabla 5. Porcentaje de variación anual del gasto en publicidad gubernamental

*Fuente: Elaboración propia.*

Año	Pesos nominales	Dólares nominales	Valor dólar	Pesos a Dic-2017	Dólares a Dic-2017
2000	16.316.127,5	16.316.127,5	1	425.751.853,76	23.117.973,71
2001	19.188.258,5	19.188.258,5	1	506.265.959,76	26.772.461,90
2002	27.883.986,3	8.455.516,0	2,75 / 3,59	522.140.081,75	11.523.323,02
2003	46.264.594,8	15.743.665,2	3 / 2,89	763.955.181,05	21.059.813,99
2004	112.972.747,9	38.315.242,0	2,90 / 2,97	1.786.867.344,52	49.635.012,79
2005	125.106.404,4	42.829.396,3	2,91 / 2,93	1.802.170.273,49	53.648.055,48
2006	208.534.640,7	67.825.284,4	3,06 / 3,08	2.708.712.682,99	82.853.401,43
2007	325.902.131,1	104.620.509,5	3,08 / 3,14	3.400.185.274,67	122.791.489,07
2008	395.302.603,4	124.929.365,2	3,13 / 3,18	3.331.381.822,80	146.495.835,67
2009	829.033.000,0	216.178.796,2	3,82 / 3,85	6.002.243.016,85	246.785.040,02
2010	654.360.501,3	166.818.589,6	3,87 / 3,95	3.762.990.337,76	187.622.162,94
2011	771.157.684,1	186.440.144,5	4,04 / 4,21	3.576.329.557,16	203.662.274,75
2012	939.013.759,4	205.853.175,9	4,39 / 4,70	3.456.175.223,53	221.022.759,96
2013	1.360.712.344,7	247.965.651,4	5,12 / 5,81	4.061.879.586,51	262.303.997,66
2014	2.490.457.789,4	307.137.358,9	7,81 / 8,40	5.367.723.441,04	322.446.650,75
2015	2.333.952.116,6	253.120.639,4	8,82 / 9,69	3.967.195.792,98	263.811.637,60
2016	2.439.627.484,9	163.484.650,0	14,35 / 15,19	3.044.655.101,11	166.934.176,11
2017	2.982.485.734,9	182.302.316,8	15,71 / 17,41	2.982.485.734,91	182.302.316,76
<b>Total</b>	<b>15.455.869.000,8</b>	<b>2.367.524.687,2</b>		<b>51.469.108.266,65</b>	<b>2.531.841.939,94</b>

Tabla 6. Conversión de pesos a dólares del gasto en publicidad gubernamental 2000-2017

*Fuente: Elaboración propia.*

Año	Población (BM-Indec)	Pauta per cápita en pesos	Pauta per cápita en dólares
2000	37.057.452	11,5	0,6
2001	37.471.509	13,5	0,7
2002	37.889.370	13,8	0,3
2003	38.309.379	19,9	0,5
2004	38.728.696	46,1	1,3
2005	39.145.488	46,0	1,4
2006	39.558.890	68,5	2,1
2007	39.970.224	85,1	3,1
2008	40.382.389	82,5	3,6
2009	40.799.407	147,1	6,0
2010	41.223.889	91,3	4,6
2011	41.656.879	85,9	4,9
2012	42.096.739	82,1	5,3
2013	42.539.925	95,5	6,2
2014	42.981.515	124,9	7,5
2015	43.417.765	91,4	6,1
2016	43.847.430	69,4	3,8
2017	44.044.811	67,7	4,1

Tabla 7. Publicidad gubernamental per cápita 2000-2017

Fuente: Elaboración propia.

## CONCLUSIÓN

Esta investigación, que sigue siendo un trabajo en curso, puede ser de utilidad para comparaciones o correlaciones con otras investigaciones vinculadas al financiamiento de los medios de comunicación y a las relaciones entre estos y la política. Los números permiten hacer algunas primeras reflexiones respecto del volumen, la distribución en el tiempo, los responsables de los pagos, la comparación internacional y el gasto por habitante, además de algunas consideraciones históricas.

La inversión anual del Estado federal argentino en publicidad oficial (avisos pautados en los espacios mediáticos en los que también se incluyen piezas publicitarias de marcas comerciales) superó ampliamente los 100 millones de dólares por año desde 2007; con posterioridad, alcanzó los 200 millones unas cinco veces y llegó a los 300 millones de dólares en 2014. Entre 2000 y 2017, la pauta publicitaria pública se incrementó casi ocho veces sin que ningún otro indicador económico del país haya tenido un comportamiento similar; más bien sucedió todo lo contrario: entre 2000 y 2004 el país vivió una de sus peores crisis económicas, con una

retracción del PBI de casi 20 puntos. Tras un período de recuperación, volvió a la inestabilidad a partir de 2007, con crecimiento económico prácticamente nulo desde 2011. Según estadísticas del Banco Mundial, el PBI del país para el año 2000 fue de 284,2 mil millones de dólares y para 2017 prácticamente se duplicó, al llegar a 637,4 mil millones de dólares (Banco Mundial, n.d.).

En los años de elecciones nacionales legislativas o presidenciales (2003, 2005, 2007, 2009, 2011 y 2013), la cifra anual invertida tuvo fuertes incrementos, con la única excepción de 2015, cuando la entonces presidenta Cristina Kirchner no pudo ser candidata debido a un impedimento constitucional (ya había sido electa por dos períodos consecutivos). Durante el período analizado, el gobierno federal estuvo casi catorce años a cargo del Partido Justicialista fundado por Juan Domingo Perón, doce de los cuales estuvieron al mando de Néstor Kirchner (2003-2007) y su esposa, Cristina Kirchner (2007-2015), que pueden ponerse como ejemplos nítidos de gobernantes populistas en los términos ya descritos. Del resto del período, dos años correspondieron a Fernando de la Rúa (Alianza UCR-Frepaso), que renunció a la presidencia a

País/año	2013	2014	2015	2016
Argentina	262.303.997	322.446.650	263.811.637	166.934.176
Canadá	54.189.150	59.058.320	53.953.545	33.141.770
España	23.371.081	40.450.549	44.555.629	28.965.742
Perú	63.631.485	68.749.312	55.116.721	50.192.321

Tabla 8. Comparación del gasto en publicidad gubernamental en países seleccionados (en dólares)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Fundación LED (2017).

la mitad de su mandato, y tres a Mauricio Macri (Alianza Cambiemos UCR-PRO-Coalición Cívica). Este último mantuvo la inversión en publicidad oficial muy por encima de los 100 millones de dólares, aunque parte de esos fondos no fueron dinero efectivo sino canjes de espacios publicitarios por deudas impositivas que las empresas de medios habían acordado con la administración anterior.

En los 18 años analizados, el volumen de dinero público destinado a la publicidad oficial creció en forma exponencial de punta a punta con pequeños retrocesos algunos años, en general en los inmediatos posteriores a las elecciones nacionales. Aun sin analizar los contenidos de las piezas publicitarias, las cifras parecen confirmar el usufructo electoral de la publicidad gubernamental, tal como señalan algunos autores y como argumentaron los trabajos de divulgación encargados por entidades de la sociedad civil. Solo en 2002, tal vez debido a las consecuencias de la crisis económica que estallara a finales del año anterior, se registró una caída importante del gasto en publicidad de más de 50%. Tras cierta estabilidad en el volumen en 2004 y 2005, la inversión volvió a crecer a ritmo acelerado; en 2010 —año del fallecimiento de Néstor Kirchner— cae y luego se acelera fuertemente. En 2009 el gasto creció más de 40%. Ese año se debatió y aprobó la ley de servicios de comunicación audiovisual N° 26.522, eje y símbolo de las políticas populistas que caracterizaron a Argentina y a la región, que buscó un cambio radical en la estructura de los grandes grupos empresariales de medios.

De esta investigación se desprende un dato especialmente llamativo: la estabilidad de los funcionarios encargados de gestionar operativamente el reparto de la publicidad estatal. Mientras entre 2000 y 2017 hubo ocho presidentes de la Nación (cuatro de ellos de carácter provisional) y 14 jefes de gabinete (en cuya

jurisdicción están estos fondos), solo seis funcionarios tuvieron la responsabilidad de administrar los más de 2500 millones de dólares (85% de esos recursos fue asignado por los tres funcionarios que ocuparon esa función entre 2003 y 2015 durante las presidencias de Néstor y Cristina Kirchner).

Las cifras de la publicidad oficial del gobierno federal argentino no se asemejan a ningún otro país de los que se tienen datos (ver tabla 8). Para 2016, el gasto argentino es cinco veces mayor que el de Canadá, casi seis veces el de España y más de tres veces el de Perú (este último dato parece indicar alguna cercanía entre dos casos latinoamericanos). Si al análisis se agregara el tamaño relativo económico o demográfico, las diferencias serían aún más imponentes.

El gasto por habitante (publicidad oficial per cápita) pasó de 50 centavos de dólar en 2000 a más de 4 dólares en 2017, con un pico en 2014 de 7,50 dólares.

A pesar de la evidente magnitud de la transferencia de recursos desde los contribuyentes a los medios de comunicación —en su gran mayoría empresas privadas con y sin fines de lucro—, el sistema comunicacional argentino no mostró grandes novedades en la oferta, no logró multiplicar las voces —según la expectativa de los gobiernos populistas del período— ni evitó la crisis estructural que afecta a escala mundial a los medios de comunicación de la era industrial debido al impacto de las nuevas tecnologías. La identificación de los destinatarios de los recursos públicos aquí cuantificados y la determinación del volumen del dinero recibido por cada uno de ellos sigue siendo el principal objetivo de esta investigación.

Este trabajo pretende ser un aporte al desarrollo de la investigación académica sobre la publicidad gubernamental, su relación con el financiamiento de los medios de comunicación y su uso por parte de los gobiernos como elemento de presión para incidir en

las líneas editoriales. La publicidad gubernamental ha sido relativamente poco estudiada en América Latina, y cuando se lo ha hecho, han sido elaboraciones teóricas sin información cuantitativa de base —como el monto del dinero público gastado—. La serie histórica que se ofrece aquí, y que abarca 18 años en un país que en 2017 cumplió 34 años de vigencia ininterrumpida de institucionalidad democrática, puede enriquecer otros enfoques en el ámbito de las ciencias de la comunicación, de la política y de la economía, así como aproximaciones novedosas al estudio de los

contenidos de los medios, en los que la pauta oficial podría haber incidido. También es un reconocimiento a las entidades de la sociedad civil que destinaron tiempo y recursos a indagar sobre la relación de los gobiernos y los medios de comunicación en torno al gasto publicitario y su vinculación con los derechos humanos en general y con la libertad de expresión y de prensa en particular, con la transparencia en el uso del dinero público y con la igualdad de condiciones para los partidos —oficialismo y oposición— en el plano de las contiendas electorales.

## NOTAS

1. Tras varios meses de crisis política y recesión económica, el 19 de diciembre de 2001 se produjeron en distintas ciudades del país manifestaciones violentas que fueron reprimidas por las fuerzas policiales y llevaron al entonces presidente Fernando de la Rúa a decretar el estado de excepción. Desobedecido por los manifestantes —que siguieron en las calles— y sin apoyo político, el mandatario renunció el 20 de diciembre de 2001. Tres dirigentes se sucedieron en la presidencia en los siguientes diez días —uno de ellos dispuso el cese del pago de la deuda del Estado— hasta que el Congreso designó para completar el período del mandatario renunciante al senador Eduardo Duhalde. El nuevo presidente provisional, que entregaría el mando el 25 de mayo de 2003, produjo una devaluación del peso argentino de más del 100% a tres meses de asumir, lo que elevó el porcentaje de la población en la pobreza a más del 50%.

## REFERENCIAS

- Albarran, A. (2002). *Media economics understanding markets, industries, and concepts*. Iowa: Iowa State University Press.
- Alberdi, J. B. (1853). *Elementos del Derecho Público Provincial para la República Argentina* (Elements of Provincial Public Law for the Argentine Republic). Valparaíso: Imprenta del Mercurio.
- Amado, A. (2016). *Política pop: De líderes populistas a telepresidentes* (Pop politics: From populist leaders to TV-presidents). Buenos Aires: Ariel.
- Banco Mundial. (n.d.). *PIB (US\$ a precios actuales)* (GDP (USD current prices)) (data file). Retrieved from <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?locations=AR&view=chart>
- Becerra M. (2011). *Quid pro quo: La publicidad oficial en Argentina y sus múltiples facetas* (Quid pro quo: The official advertising in Argentina and its many sides) (PDF file). Fundación Poder Ciudadano. Retrieved from <http://poderciudadano.org/wp/wp-content/uploads/2011/12/InformeFinalPublicidadOficiaArgentina20111.pdf>
- Califano, B. (2015). Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación (Conceptual perspectives for the analysis of the state and communication policies). *Austral Comunicación*, 4(2), 251-286. Retrieved from <http://www.austral.edu.ar/ojs/index.php/australcomunicacion/article/view/135>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2003). *Informe de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión 2003* (2003 Report of the Office of the Special Rapporteurship for Freedom of Expression) (PDF file). Retrieved from <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202003.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2012). *Informe de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión 2012* (2012 Report of the Office of the Special Rapporteurship for Freedom of Expression). Retrieved from <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202012.pdf>

- Cortés González, A. (2011). La publicidad institucional en España, una década en perspectiva (Institutional advertising in Spain, a decade in perspective). *Razón y Palabra*, 16(75). Retrieved from [http://www.razonypalabra.org.mx/N/N75/varia\\_75/varia2parte/17\\_Cortes\\_V75.pdf](http://www.razonypalabra.org.mx/N/N75/varia_75/varia2parte/17_Cortes_V75.pdf)
- Di Tella, R. & Franceschelli, I. (2011). Government Advertising and Media Coverage of Corruption Scandals. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(4), 119-151. <https://doi.org/10.1257/app.3.4.119>
- Eliades, A. & Larrondo, M. (2009). Distribución de la publicidad oficial: la necesidad de su regulación legal (Distribution of Official Advertising: the need for its legal regulation). *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, Revista RAP*, (360), 57. Retrieved from [https://www.revistarap.com.ar/Derecho-REVISTA,RNACIONAL/+NUMERO\\_REVISTA,360/+TIPO\\_CONTENTIDO,DOCTRINA/+CA,1CNT0051054695000/DETALLE/1CNT0051054695000.html](https://www.revistarap.com.ar/Derecho-REVISTA,RNACIONAL/+NUMERO_REVISTA,360/+TIPO_CONTENTIDO,DOCTRINA/+CA,1CNT0051054695000/DETALLE/1CNT0051054695000.html)
- Fiss, O. (1999). *La ironía de la libertad de expresión* (The irony of free speech). Barcelona: Gedisa.
- Fundación LED. (2017). *Informe Anual. Limitaciones al ejercicio de la libertad de expresión en Argentina* (Annual report. Limitations on the exercise of freedom of expression in Argentina) (PDF file). Retrieved from <http://fundacionled.org/wp-content/uploads/2018/03/INFORME-LED-2017.pdf>
- Gehlbach, S. & Sonin, K. (2014). Government control of the media. *Journal of Public Economics*, 118, 163-171. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.06.004>
- Gitelman, L. (2006). *Always already new: Media, history and the data of culture*. Cambridge: MIT Press.
- Marino, S. & Espada, A. (2018). Publicidad Oficial en Argentina: Propuesta metodológica y análisis crítico (Official Publicity in Argentina: methodological proposal and critical analysis). *Divulgatio*, 3(7), 112-133. Retrieved from <http://revistadivulgatio.web.unq.edu.ar/?entradas-ejemplares=publicidad-oficial-en-argentina-propuesta-metodologica-y-analisis-critico>
- Martínez Pastor, E. (2012). Publicidad institucional de las administraciones públicas: marco jurídico y controversia (Public service advertising: legal regulation and disputes). *Comunicación y Hombre*, (8), 51-63. <https://doi.org/10.32466/eufv-cyh.2012.8.142.51-63>
- Murciano, M. (2005). Las políticas de comunicación ante los retos del nuevo milenio: Pluralismo, diversidad cultural, desarrollo económico y tecnológico y bienestar social (Communication policies facing the challenges of the new millennium: Pluralism, cultural diversity, economic and technological development and social welfare). *Zer, Revista de Estudios de Comunicación*, 11(20), 371-398. Retrieved from <http://www.ehu.es/ojs/index.php/Zer/article/view/3778>
- O'Donnell, M. (2007). *Propaganda K. Una maquinaria de promoción con el dinero del Estado* (K propaganda. A promotional machinery with state money). Buenos Aires: Planeta.
- Open Society Institute. (2005). *Una censura sutil: abuso de publicidad oficial y otras restricciones a la libertad de expresión en Argentina* (Buying the News: A Report on Financial and Indirect Censorship in Argentina). Buenos Aires: Open Society Institute. Retrieved from [https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/buyingspanish\\_20051205\\_0.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/buyingspanish_20051205_0.pdf)
- Ortega, E. (1997). *La comunicación publicitaria* (Advertising communication). Madrid: Pirámide.
- Otero Alvarado, M. T. (2000). *Teoría y Estructura del Ceremonial y el Protocolo* (Theory and Structure of the Ceremonial and the Protocol). Sevilla: Mergablum.
- Pineda Cachero, A. & Rey, J. (2009). Propaganda y publicidad institucional: algunas consideraciones teóricas (Propaganda and institutional advertising: some theoretical considerations). *Questiones Publicitarias, Monografía 3*, 9-32. <https://doi.org/10.5565/rev/qp.113>
- Rabinovich, E. (2015). El (mal) uso de la publicidad oficial como propaganda partidaria (The (bad) use of official advertising as party propaganda). In A. Amado (Ed.), *La comunicación pública como espectáculo: relatos de la Argentina del siglo XXI* (Public communication as a show: stories from Argentina in the 21st century) (pp. 50-95). Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer
- Reinoso, S. (2007, February 4). "Los periodistas ya no son intermediarios necesarios" ("Journalists are no longer necessary intermediaries"). *La Nación*. Retrieved from <https://www.lanacion.com.ar>

- Rincón, O. (2010). ¿Hay que defender a los medios de comunicación del Estado o al Estado de los medios y los periodistas? (Should we defend the media of the State or the State from the media and journalists?). In O. Rincón (Ed.), *¿Por qué nos odian tanto? Estado y medios de comunicación en América Latina* (Why do they hate us so much? State and media in Latin America) (pp. 5-14). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Saba, R. (2008). Censura indirecta, publicidad oficial y diversidad (Indirect censorship, official advertising and diversity). In *Desafíos y oportunidades para la promoción, defensa y ejercicio de la libertad de expresión en Argentina y América Latina: hacia la definición de una agenda de trabajo* (Challenges and opportunities for the promotion, defense and exercise of freedom of expression in Argentina and Latin America: towards the definition of a work agenda) (pp. 70-87). Buenos Aires: Asociación por los Derechos Civiles.
- Secchi, P. & Pavese, R. (2014). ¿De qué hablamos cuando hablamos de publicidad oficial? (What do we mean by official advertising?). In C. Jornet & D. Dessein (Comps.), *Tiempos turbulentos: medios y libertad de expresión en la Argentina de hoy* (Turbulent times: means and freedom of expression in Argentina nowadays). Buenos Aires: Ariel.
- Skogerbø, E. (1997). The Press Subsidy System in Norway: Controversial Past — Unpredictable Future? *European Journal of Communication*, 12(1), 99-118. <https://doi.org/10.1177/0267323197012001005>
- Schizer, D. (2010). *Subsidizing the Press*. Columbia Law and Economics Working Paper N°. 376. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1664676>
- Srnicek, N. (2018). *Capitalismo de plataformas* (Platform Capitalism). Buenos Aires: Caja Negra
- Toller, V. (Ed.). (2015). *Periodismo cercado. De Jujuy a Tierra del Fuego. Informe de situación* (Enclosed journalism. From Jujuy to Tierra del Fuego. Status report). Buenos Aires: Fopea - Fundación Konrad Adenauer. Retrieved from [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=8dbc0bb1-6ab6-e845-4c04-cfd5f3272882&groupId=287460](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=8dbc0bb1-6ab6-e845-4c04-cfd5f3272882&groupId=287460)
- Torrico Villanueva, E. (2004). *Abordajes y periodos de la teoría de la comunicación* (Approaches and periods of communication theory). Buenos Aires: Norma.
- Waisbord, S. (2014). *Vox populista: Medios, periodismo, democracia* (Vox Populist: Media, journalism, democracy). Barcelona: Gedisa.
- Winograd, C. (2016). *De Gutenberg a Google, Facebook y otros: Diversidad, Competencia y Regulación* (From Gutenberg to Google, Facebook and others: Diversity, Competition and Regulation) (PDF file). Retrieved from <https://media.sipiapa.org/adjuntos/185/documentos/001/796/0001796066.pdf>
- Young, S. (2006). The Convergence of Political and Government Advertising: Theory versus Practice. *Media International Australia Incorporating Culture and Policy*, 119(1), 99-111. <https://doi.org/10.1177/1329878X0611900110>

#### SOBRE EL AUTOR

**José Crettaz**, periodista, profesor y emprendedor. Es licenciado en Comunicación Social (Universidad Austral de Argentina) y magíster en Dirección de Empresas (UADE). Fue redactor, editor y columnista del diario La Nación de Buenos Aires durante 20 años antes de fundar, en 2017, su propia empresa de información segmentada. Enseña e investiga sobre empresa y economía de los medios en la Universidad Argentina de la Empresa (UADE), donde dirige las licenciaturas en Gestión de Medios y Entretenimiento y Ciencias de la Comunicación. Es coordinador del *think tank* Centro de Estudios sobre la Convergencia de las Comunicaciones (Convercom).