



**LA PUBLICIDAD OFICIAL DEL
PODER EJECUTIVO NACIONAL DURANTE 2009**

UN PROYECTO DEL PROGRAMA
LIBERTAD DE EXPRESIÓN
DE LA ADC

NOVIEMBRE DE 2010

RESUMEN EJECUTIVO

La Asociación por los Derechos Civiles (ADC) efectúa, desde hace más de cinco años, un monitoreo acerca de la utilización de la publicidad oficial y su impacto sobre la libertad de expresión y la independencia editorial, tanto a nivel nacional como provincial, y asimismo regional.¹

En el marco de este trabajo, que enfatiza la **necesidad de avanzar hacia una regulación adecuada del manejo de la pauta estatal**, la ADC considera que es esencial conocer los montos invertidos y el destino de los fondos públicos. Con este objetivo, la ADC ha elaborado informes periódicos acerca de la inversión publicitaria del Poder Ejecutivo Nacional², confeccionados sobre la base de información pública proporcionada por Jefatura de Gabinete de Ministros -de la que depende la Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación- en respuesta a las solicitudes de la ADC.³

Sin embargo, desde fines de 2009, dicho organismo rechazó los pedidos efectuados por la ADC, negándose a entregar información de los meses de mayo a diciembre⁴, y publicando tiempo después información incompleta en su página web. Cómo se explicará más adelante, esta **falta de información** dificultó los cruces de datos y el alcance del análisis que se presenta en esta oportunidad.

Este informe sobre la inversión publicitaria del PEN durante 2009 incluye la evolución del gasto en materia de pauta oficial durante los últimos años, su evolución mensual a lo largo de 2009 y el reparto de la pauta por organismos y rubros. Se indican asimismo cuáles fueron las campañas que más recursos acapararon.

Algunos puntos destacados del informe son los siguientes:

¹ La ADC investigó las prácticas y el marco legal en materia de publicidad oficial en las provincias de Córdoba, Neuquén y Río Negro y Tierra del Fuego para la realización de sus informes *Una Censura Sutil* (2005) y *El Precio del Silencio* (2008). Durante 2007 y 2008 la ADC, junto a organizaciones locales, inició investigaciones en otras provincias. En diciembre de 2008, por ejemplo, las ADC presentó un informe sobre las prácticas de publicidad oficial en Jujuy. La ADC también trabaja a nivel regional. En 2008, hizo público el informe *El precio del Silencio. Abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina* que examina la situación de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Perú y Uruguay y finaliza con recomendaciones y propuestas legislativas y de políticas públicas. En el año 2010 actualizó la información en el documento *Abuso de publicidad y censura indirecta en América Latina. 2008/2010*, presentado ante la CIDH. Información sobre estas y otras investigaciones se puede hallar en los sitios www.censuraindirecta.org.ar, www.censuraindirecta.org, y en www.adc.org.ar. En octubre de 2010, la ADC participó junto a un grupo de organizaciones de la región de una audiencia sobre publicidad oficial y censura indirecta en América Latina ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la cual se presentó un diagnóstico regional sobre el uso de la pauta oficial como mecanismo de censura indirecta y se pidió la elaboración de estándares de regulación. Más información en: <http://censuraindirecta.org/web/articulo/audiencia-en-la-cidh-sobre-publicidad-oficial-y-censura-indirecta-en-america-latina>.

² Todos los informes están disponibles en www.censuraindirecta.org.ar

³ La ADC solicita periódicamente a la Jefatura de Gabinete de Ministros -de la que depende la Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación- información sobre los gastos realizados en publicidad oficial por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Las solicitudes se realizan en ejercicio del derecho al acceso a la información pública, reglamentado en el ámbito del PEN a través del Decreto 1172/03.

⁴ Pedidos de acceso a la información de ADC a la Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación de fechas 4 de noviembre de 2009 y 8 de enero de 2010, denegados con fecha 2 de diciembre de 2009 mediante Nota JGM Nro. 2122 y 9 de febrero de 2010 mediante Nota JGM Nro. 520, respectivamente

- A pesar de las dificultades para obtener datos precisos, el análisis de la información obtenida permite afirmar que **el gasto en publicidad oficial continuó creciendo** en relación a los años anteriores, confirmando la tendencia en alza registrada en los últimos informes.
- El análisis conjunto de la información proporcionada a la ADC en respuesta a sus pedidos de información y de los datos publicados en el portal de la Jefatura de Gabinete de Ministros indica que durante 2009, que fue **un año electoral**, el PEN invirtió **649.569.411 pesos en publicidad oficial, un 64 más que durante 2008. Entre 2003 y 2009 la pauta del PEN aumentó en más del 1300 por ciento.** El aumento del gasto en concepto de publicidad oficial, si está debidamente justificado, no debiera ser problemático *per se*. Sin embargo, en un contexto donde no hay criterios claros ni procedimientos transparentes de adjudicación, y sí, en cambio, una gran discrecionalidad en la utilización de los fondos públicos, la suba exponencial de los montos destinados a publicidad oficial genera preocupación por su posible impacto negativo en el sistema de medios de comunicación y en la equidad de la contienda electoral.
- La inversión publicitaria del PEN **se concentró notoriamente durante el primer semestre**, en el que se gastaron 476.426.214 pesos -el 73% del total anual-, mientras que en el segundo semestre se invirtieron 173.143.197 pesos -el 27% restante-. Los picos de inversión publicitaria se registraron en los meses de mayo y junio, con un incremento del 332 y 244 por ciento, respectivamente, en relación a los mismos meses de los años anteriores. Estos resultados son llamativos teniendo en cuenta que los comicios se realizaron el 28 de junio.
- El organismo que más acrecentó su inversión publicitaria entre 2008 y 2009 fue la **Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)**. Su gasto creció un 433%: de 38.372.311 pesos en 2008 pasó a gastar 204.347.708 pesos en 2009, un 31% del total anual, conforme las planillas que enseña la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- En informes anteriores se había advertido que la información sobre los gastos en materia de publicidad oficial era **poco transparente**, y no permitía conocer con precisión el monto exacto distribuido a cada medio de comunicación, debido a la forma de presentación de los datos⁵. **Cabe resaltar aquí que la situación ha empeorado.** Como se detalla en el punto siguiente, la Jefatura de Gabinete de Ministros se negó a contestar los pedidos de acceso a la información correspondientes a los meses de mayo a diciembre, obligando a la ADC a iniciar acciones de amparo para solicitar a la Justicia que ordene la entrega de dicha información. Tiempo después, Jefatura de Gabinete de Ministros publicó en su página web información incompleta que **dificultó el análisis de la información**. Si bien la publicación online de los gastos de publicidad oficial es en sí misma una medida positiva en materia de

⁵ Esto se debía a la forma en que la Secretaría de Medios entregaba la información. Así, había medios que estaban considerados individualmente mientras que otros figuraban como proveedores que englobaban a un grupo de medios. La gran cantidad de productoras, agencias y otros intermediarios también dificultaba conocer en qué medios se terminaba pautando. Ver informes sobre la publicidad oficial del PEN durante 2008, 2007 y 2006, disponibles en www.adc.org.ar y www.censuraindirecta.org.ar

transparencia, la información que se presenta adolece de datos clave para un adecuado análisis del reparto de la pauta.

Los hallazgos de este informe ponen de relieve la necesidad de que el Poder Ejecutivo Nacional revierta de manera urgente el retroceso en materia de acceso a la información sobre pauta oficial. Las negativas a brindar información, sumadas a diversas carencias en los formatos en que se presentan los datos, obstaculizan el control ciudadano e impiden un adecuado análisis del gasto en publicidad oficial, lo cual es particularmente grave teniendo en cuenta la relevancia que dichos fondos tienen sobre el sistema de medios de comunicación y la libertad de expresión en general.

El manejo discrecional de la pauta publicitaria impacta negativamente sobre la libertad de expresión cuando se la usa para beneficiar a los medios de comunicación afines y para acallar las voces críticas. La utilización propagandística de estos fondos públicos, además, puede actuar como un factor desequilibrante en la contienda electoral. Bien utilizada, en cambio, la publicidad oficial puede ser un instrumento importante en la gestión y comunicación de políticas públicas, la promoción de derechos y el impulso a la participación ciudadana, así como un mecanismo para dar visibilidad a las acciones del gobierno y las instituciones. Por ello, la ADC ha insistido en la necesidad de discutir y establecer **marcos normativos adecuados** –tanto a nivel nacional como local- que regulen la distribución y control de la pauta del Estado de acuerdo a los estándares en materia de libertad de expresión y transparencia.⁶

⁶ La posición de la ADC sobre regulación de la publicidad oficial fue presentada en la Cámara de Diputados con motivo de las consultas que llevaron a cabo las comisiones de Libertad de Expresión y Comunicaciones e Informática en agosto de 2010. Puede consultarse en: http://censuraindirecta.org.ar/sw_contenido.php?id=577. La posición de la ADC sobre la ley de publicidad oficial sancionada y luego vetada parcialmente en la Ciudad de Buenos Aires puede consultarse en: http://censuraindirecta.org.ar/sw_contenido.php?id=566 La posición de la ADC sobre el decreto regulatorio de la publicidad oficial en Neuquén, adoptado en septiembre de 2010 como consecuencia del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso *Río Negro*, puede consultarse en: http://censuraindirecta.org.ar/sw_contenido.php?id=576

1. PROBLEMAS DERIVADOS DE LA FALTA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA SOBRE PAUTA OFICIAL

A diferencia de los informes anuales anteriores, para examinar el gasto publicitario durante gran parte de 2009 la ADC **no contó con las planillas de pauta oficial** que solía brindar la Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación, y que fueron las que históricamente se utilizó para estos análisis.

Desde el año 2004, la ADC solicita periódicamente información pública sobre los gastos en materia de pauta oficial a la Secretaría de Medios, organismo dependiente de la Jefatura de Gabinete. Las solicitudes se efectúan en ejercicio del derecho al acceso a la información pública, reglamentado en el ámbito del PEN a través del Decreto 1172/03. A pesar de algunos defectos en la entrega de información, el Estado venía respondiendo a los pedidos de información que se le solicitaban, lo cual permitió ejercer una tarea de monitoreo y documentación sobre dichos gastos. En efecto, en respuesta a los diversos pedidos efectuados, la ADC solía recibir una serie de planillas confeccionadas por Télam S.E., organismo que se encarga de la colocación de la pauta oficial en los medios de comunicación, que luego eran procesadas para elaborar los informes sobre los gastos de publicidad oficial. Los datos comprendían casi la totalidad del gasto, salvo por algunos organismos que estaban exceptuados.

En 2009, esas planillas de Télam fueron entregadas a la ADC solamente respecto de los meses de enero, febrero, marzo y abril. La Jefatura de Gabinete de Ministros **rechazó los pedidos de acceso a la información sobre los restantes meses con un nuevo argumento:** alegó que se trataba de información que involucraba “datos personales de carácter sensible” (una de las excepciones previstas por el Decreto 1172/03⁷) y que por lo tanto había que contar con el consentimiento de aquellas personas cuya información es cedida, según lo establecido por la Ley N° 25.326 de Protección de Datos Personales.⁸ Dicha respuesta constituyó una **violación al derecho de acceso a la información pública y un sorpresivo cambio de actitud por parte de un gobierno** que habitualmente respondía positivamente a dichos requerimientos.⁹

⁷ Artículo 16, inciso i, que dispone que los sujetos comprendidos en el decreto sólo pueden exceptuarse de proveer la información requerida cuando se trate de "información referida a datos personales de carácter sensible —en los términos de la Ley N° 25.326— cuya publicidad constituya una vulneración del derecho a la intimidad y al honor, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a que refiere la información solicitada".

⁸ Pedidos de acceso a la información de ADC a la Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación de fechas 4 de noviembre de 2009 y 8 de enero de 2010, denegados con fecha 2 de diciembre de 2009 mediante Nota JGM Nro. 2122 y 9 de febrero de 2010 mediante Nota JGM Nro. 520, respectivamente

⁹ Como consecuencia de esta negativa, ADC y Poder Ciudadano, otra organización que vio rechazados sus pedidos sobre el mismo tema, enviaron una carta al Jefe de Gabinete de Ministros para solicitar que se revierta la situación. Más información en http://www.censuraindirecta.org.ar/sw_contenido.php?id=571.

Frente a la negativa, la ADC presentó dos amparos ante la justicia¹⁰. Tanto en primera instancia, en uno de los casos, como en segunda instancia, en el otro, la ADC obtuvo hasta el momento sentencias favorables, que **ordenaron que el Estado entregara la información solicitada**. En ambos fallos se advierte que la información sobre publicidad oficial es pública en tanto versa sobre contrataciones públicas y la ejecución presupuestaria del Estado, y se enfatiza que no incluye datos personales de carácter sensible, que son aquellos que revelan origen racial, étnico, opiniones políticas, filosóficas, religiosas o de la vida sexual de las personas.¹¹

Al tiempo de iniciarse los litigios, la Jefatura de Gabinete de Ministros decidió publicar en su página web información sobre publicidad oficial correspondiente a los meses de mayo a diciembre de 2009, clasificada por rubro, anunciante, proveedor y medio de comunicación, discriminado con y sin IVA.¹²

Las planillas publicadas por Jefatura de Gabinete en su portal de Internet no contienen toda la información del período que supuestamente comprenden, faltando datos de junio y julio de 2009¹³. Esta falta de datos **dificultó el análisis de los gastos** de pauta oficial y obligó a recurrir a una variedad de fuentes en cada caso. Tampoco, a diferencia de las planillas de Télam que tradicionalmente recibía la ADC¹⁴, incluyen el número de proveedor que corresponde a las distintas personas físicas o jurídicas que reciben pauta, ni especifica a qué rubro (radio, gráfica, televisión, cable, web o vía pública) corresponde la pauta que reciben los distintos medios de comunicación. Estas **modificaciones en el modo de discriminar y presentar la información** han impedido que la ADC pudiera incluir el apartado de “distribución por medio” que tradicionalmente se presentaba en estos informes, comparando los datos con años anteriores y especificando la inversión por medio y rubro.

¹⁰ “Asociación por los Derechos Civiles c. EN – SMC s. Amparo”, Expte. N° 39.775/09, donde ADC litiga para obtener información sobre los meses de mayo, junio, julio, agosto, septiembre y octubre de 2009. “Asociación por los Derechos Civiles c. EN – SMC s. Amparo”, Expte. N° 5.111/10, donde ADC litiga para obtener datos de los meses de noviembre y diciembre de 2009. Durante 2009, la ADC también presentó un amparo para que el PAMI entregara información sobre publicidad oficial que se negaba a proporcionar. Dicho organismo alegaba que no tenía el deber de dar respuesta por no encontrarse comprendido en las disposiciones del Decreto 1172/03. En primera instancia, la sentencia resolvió que “tratándose de un ente público no estatal creado por ley del Congreso, que presta un servicio de interés público; que prevé entre las prestaciones susceptibles de ser brindadas a sus afiliados la de vivienda con asistencia financiera de la Secretaría de Vivienda estatal y cuenta entre sus posibles recursos con los aportes del Tesoro provenientes del presupuesto nacional, es dable concluir que se encuentra comprendido por las disposiciones del art. 2° del Anexo VII del Decreto 1172/03 en materia de acceso a la información pública.” (Sentencia de fecha 11 de agosto de 2010, Juzgado Nac. de 1ª Inst. en lo Cont. Adm. Federal N° 11, Sec. N° 21). La misma fue confirmada en segunda instancia (Sentencia de fecha 3 de agosto de 2010, Cámara Contencioso Administrativo Federal, Sala IV).

¹¹ Sentencia del 2 de noviembre de 2010, Sala n°4 de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal (que confirma la sentencia del 11 de agosto de 2010, Juzgado Nac. de 1ª Inst. en lo Contencioso Administrativo Federal N° 11, Sec. N° 21). Sentencia del 16 de septiembre de 2010, Juzgado Nacional de 1ª Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 8, Sec. N° 15

¹² Planillas disponibles en: <http://www.jgm.gov.ar/paginas.dhtml?pagina=196> [Consulta: Octubre de 2010]

¹³ Faltan datos de junio en las planillas correspondiente a la desagregación “por proveedor” y “rubro”. Y no figura el mes de julio en las planillas correspondientes a la discriminación “por anunciante”. Planillas disponibles en: <http://www.jgm.gov.ar/paginas.dhtml?pagina=196> [Consulta: Octubre de 2010]

¹⁴ Dichas planillas, correspondientes a los años 2006, 2007 y 2008, pueden descargarse de: http://www.censuraindirecta.org.ar/sw_contenido.php?id=167

2. EVOLUCIÓN DEL GASTO

En 2009, el Poder Ejecutivo Nacional invirtió **649.569.411** pesos en publicidad oficial¹⁵, un **64 por ciento más que en 2008**. Esta cifra incluye el gasto publicitario que se canaliza a través de Télam y la Secretaría de Medios, y surge de las planillas de inversión publicitaria elaboradas por Télam, con las que Secretaría de Medios de la Nación contestó los pedidos de información de la ADC de enero a abril de 2010, y de la información publicada en el portal de la Jefatura de Gabinete de Ministros para los meses siguientes (ver punto anterior sobre “Problemas derivados de la falta de acceso a la información pública sobre pauta oficial”).

Estos datos ratifican la tendencia al alza que presenta el gasto publicitario en los últimos años: en 2003, fue de 46.267.906 pesos; en 2004, de 99.815.380 pesos (116 por ciento más que en 2003); en 2005, de 127.462.075 pesos (28 por ciento más que en 2004), en 2006, de 209.638.868 pesos (64 por ciento más que en 2005); en 2007, subió a 322.392.600 pesos (55 por ciento más que en 2006) y en 2008, alcanzó 396.307.367 pesos (un 23 por ciento más que en 2007). **Entre 2003 y 2009 la pauta del PEN que se analiza en estos informes aumentó en más del 1300 por ciento.**



Fuente: 2003-1º cuatrimestre 2009 según planillas de inversión publicitaria proporcionadas por la Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación a la ADC. Mayo a Diciembre de 2009 conforme totales de planillas (por anunciante y por proveedor) sin IVA del portal de Jefatura de Gabinete de Ministros. [Consulta: Octubre de 2010]

Evolución mensual del gasto en publicidad oficial

La comparación intermensual del gasto es la siguiente:

¹⁵ El monto total con IVA es de 776.262.044 pesos.

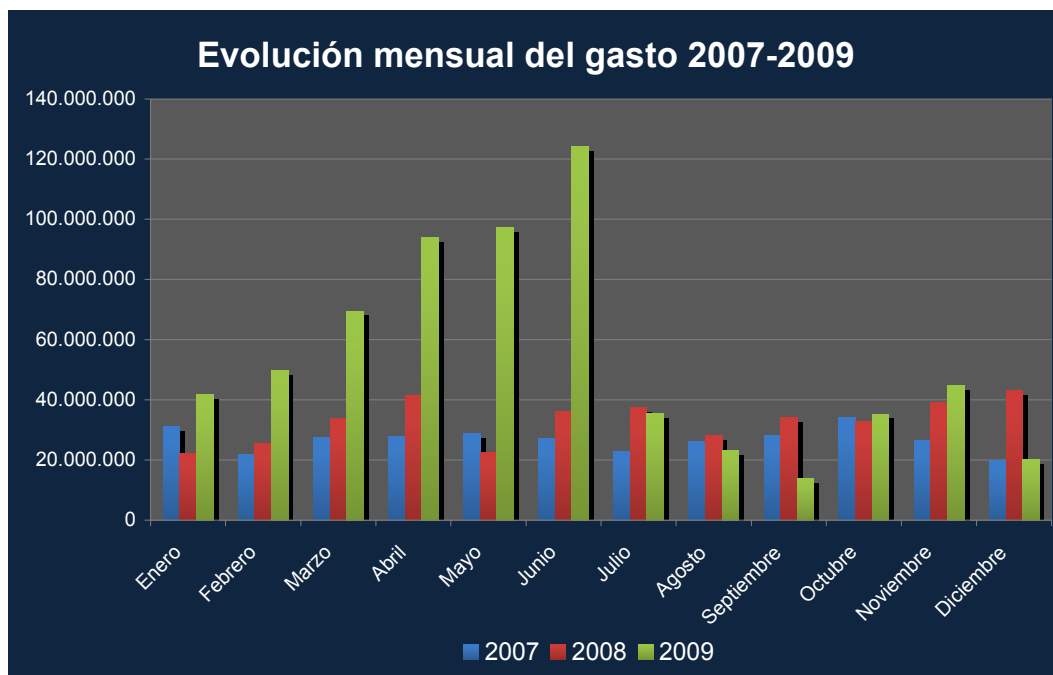
Evolución mensual del gasto 2008-2009

	2009	2008	Variación
Enero	\$ 41.919.417	\$ 22.313.274	88%
Febrero	\$ 49.648.119	\$ 25.589.986	94%
Marzo	\$ 69.555.883	\$ 33.851.204	105%
Abril	\$ 93.975.179	\$ 41.399.424	127%
Mayo	\$ 97.259.537	\$ 22.528.089	332%
Junio*	\$ 124.068.079	\$ 36.027.606	244%
Julio**	\$ 35.519.545	\$ 37.327.299	-5%
Agosto	\$ 23.331.733	\$ 28.103.130	-17%
Septiembre	\$ 13.953.150	\$ 33.985.895	-59%
Octubre	\$ 35.288.034	\$ 32.920.710	7%
Noviembre	\$ 44.847.219	\$ 39.180.036	14%
Diciembre	\$ 20.203.516	\$ 43.080.713	-53%
Total	\$ 649.569.411	\$ 396.307.367	64%

Fuente: 2007 a 1er cuatrimestre 2009: ADC sobre la base de las planillas de inversión publicitaria brindadas por la Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación. Mayo a diciembre 2009: planillas del portal de Jefatura de Gabinete de Ministros [Consulta: Octubre de 2010]

* Conf. planilla por anunciante sin IVA, portal de la Jefatura de Gabinete de Ministros;

** Conf. planilla por proveedor sin IVA, portal de la Jefatura de Gabinete de Ministros [Consulta: Octubre de 2010].



Fuente: 2007 a 1er cuatrimestre 2009: ADC sobre la base de las planillas de inversión publicitaria proporcionadas por la Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación. Mayo a diciembre 2009: planillas del portal de Jefatura de Gabinete de Ministros [Consulta: Octubre de 2010]

De la evolución mensual del gasto se observa que la mayor concentración en la inversión publicitaria se produjo en los **primeros seis meses del año, esto es, en los meses de previos a los comicios del 28 de junio**. Durante el primer semestre se gastaron 476.426.214 pesos (el 73% del total anual), mientras que en el segundo semestre se invirtieron 173.143.197 pesos (el 27% restante). Los **picos de gasto** se registraron en los meses de **mayo y junio**, con un incremento del 332 y 244 por ciento, respectivamente, en relación a los mismos meses de los años anteriores.

Cómo ya sostuvo la ADC en otras oportunidades, el aumento del gasto de la pauta oficial no representa un problema en sí mismo, pero siempre debería encontrarse debidamente justificado, y el dinero distribuirse según criterios claros, precisos, transparentes y no discriminatorios. Por el contrario, en un contexto donde no existen parámetros de este tipo, y sí una gran discrecionalidad en el uso de los fondos públicos, el crecimiento exponencial de los montos destinados a pauta oficial genera preocupación por su impacto en el sistema de medios de comunicación y en el debate público en general. En **época electoral**, además, los aumentos excesivos de estos fondos públicos pueden despertar sospechas sobre el posible uso de la pauta oficial como instrumento de propaganda a favor del partido del gobierno.¹⁶

2. DISTRIBUCIÓN POR ORGANISMOS

Durante el año 2009, los organismos que más invirtieron en publicidad oficial fueron los siguientes: Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) (204.347.718 pesos), Ministerio del Interior (84.932.666 pesos), Ministerio de Salud (75.613.780 pesos), Presidencia de la Nación (62.863.795 pesos), Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR) (19.183.293), Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) (17.175.024 pesos), Ministerio de Justicia (14.605.107) y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (12.366.254 pesos).

A continuación, se identifican los **quince organismos que más dinero invirtieron en publicidad oficial a lo largo de 2009**. Los mismos, de un total de 48, concentraron el 76,5 por ciento de lo invertido por el PEN en publicidad oficial durante 2009.

Inversión publicitaria por organismo – Comparación 2008/2009

Organismo	2008	2009*	Variación
AFIP	\$ 38.372.311	\$ 204.347.718	433%

¹⁶ Sobre la regulación de la pauta en período electoral, ver “Principios básicos para la regulación de la publicidad oficial”, disponible en www.adc.org.ar y en www.censuraindirecta.org.ar y “Posición de la ADC sobre regulación de la publicidad oficial”.

Ministerio del Interior	\$ 67.163.188	\$ 84.932.666	26%
Ministerio de Salud	\$ 21.212.692	\$ 75.613.780	256%
Presidencia de la Nación	\$ 63.335.469	\$ 62.863.795	-1%
SEDRONAR	\$ 10.066.064	\$ 19.183.293	91%
INADI	\$ 2.280.480	\$ 17.175.024	653%
Ministerio de Justicia	\$ 22.241.160	\$ 14.605.107	-34%
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	\$ 31.788.058	\$ 12.366.254	-61%
Secretaría de Cultura	\$ 20.977.745	\$ 11.728.171	-44%
Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI)	\$ 5.624.854	\$ 7.508.647	33%
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca	\$ 6.499.962	\$ 6.405.922	-1%
Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica	\$ 6.499.962	\$ 6.233.234	-4%
Ministerio de Defensa	\$ 941.071	\$ 6.133.189	552%
Secretaría de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	\$ 5.022.867	\$ 6.133.184	22%
Ministerio de Educación	\$22.394.941	\$ 5.254.145	- 326%

Fuente: 2008 y 1° trimestre 2009: ADC sobre la base de las planillas de inversión publicitaria proporcionadas por la Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación; mayo a diciembre según los datos obrantes en el portal de Jefatura de Gabinete de Ministros en las planillas por anunciante excepto julio de 2009 cuya publicación se omite [Consulta: Octubre de 2010].

** Julio conforme sumatoria por anunciante de las planillas por campaña sin IVA, portal de Jefatura de Gabinete de Ministros.*

La sumatoria de los cuatro primeros organismos (427.757.959 pesos) representa el 66 por ciento del monto total destinado a pauta oficial en 2009 (649.569.411 pesos). El gasto de la **AFIP representa el 31 por ciento del total anual**. Con fecha 8 de marzo de 2010, la ADC presentó en la AFIP un pedido formal de acceso a la información solicitando diversos datos relativos a pauta oficial del año 2009. El pedido nunca fue respondido.¹⁷ La mayor variación en el gasto publicitario entre 2008 y 2009 se produjo en el INADI, con un 653 por ciento de crecimiento, seguido por el Ministerio de Defensa, con un 552 por ciento y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), con un aumento del 433 por ciento.¹⁸ El Ministerio de Educación fue el organismo que más bajó su gasto, un 326 por ciento menor que el de 2008.

¹⁷ Pedido de Acceso a la Información realizado por la ADC con fecha 8 de Marzo de 2010 dirigido a Ricardo Echegaray, Administrador de la AFIP, recibido el 11 de Marzo de 2010.

¹⁸ En 2009, a través del Decreto N° 984/2009 sobre Propaganda y Publicidad, el Poder Ejecutivo decidió que toda la contratación de bienes y servicios para la realización de campañas institucionales de publicidad y de comunicación debía encomendarse a la Secretaría de Medios de Comunicación de la Jefatura de Gabinete de Ministros (Conf. Arts. 1° y 2), a excepción, únicamente, de la AFIP (Conf. Art. 4). AFIP, a su vez, dictó sus propias reglas de contratación de publicidad y propaganda a través de la Disposición 472/2009 y normas complementarias, autorregulando así la contratación de publicidad y propaganda. Si bien este ordenamiento específico crea un registro de proveedores, del mismo no se establece que sea público ni se advierten requisitos o criterios claros para la contratación.

Pedidos de información a PAMI y ANSES. En junio de 2009, la ADC presentó ante el PAMI (Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados) un pedido formal de acceso a la información pública, cuya denegatoria motivó el ya comentado amparo “ADC c. PAMI” (ver nota al pie 9)). Si bien esa dependencia administrativa se negó a entregar los datos solicitados, en el marco del referido proceso judicial entregó cierta información a la ADC, que revela la contratación, en junio de 2009, de NAYA Medios para la campaña “PAMI 3° Generación”, por un monto de 5.5 millones de pesos.¹⁹ Sin embargo, si se revisan las planillas de la Jefatura de Gabinete de Ministros buscando por campañas (con y sin IVA) se observa que no aparece ninguna bajo el rótulo de “PAMI 3ª Generación”, como así tampoco puede identificarse esta contratación al contrastar los montos de las planillas por organismos (con y sin IVA) que no contienen un pago por parte de PAMI que se aproxime al monto aludido. Esto quiere decir que, cómo se aclaró anteriormente, el gasto que señala este informe puede no abarcar la totalidad de lo pautado por los organismos. Al menos respecto del gasto aproximado del PAMI, a los 7.508.053 pesos que surgen de las planillas de Jefatura de Gabinete debe sumársele la mencionada suma de 5.5 millones de pesos de acuerdo a lo que informó a la ADC el propio organismo.

Esto mismo queda evidenciado en la respuesta brindada por ANSES a un pedido de acceso a la información realizado por ADC en marzo de 2010 sobre los gastos en materia de pauta oficial²⁰. La ANSES contestó “que el total ejecutado en concepto de Publicidad y Propaganda durante el año 2009 ascendió a la suma de pesos treinta y tres millones novecientos sesenta y seis mil ochocientos noventa y seis con ochenta y tres centavos” (33.966.596.83 pesos)²¹, monto que la ubicaría en la quinta posición dentro del *ranking* de organismos que más recursos destinaron a publicidad oficial. Sin embargo, conforme las planillas publicadas en el portal de Jefatura de Gabinete de Ministros, sumadas a las proporcionadas por la Secretaría de Medios para los meses de enero a abril, ANSES invirtió en 2009 la suma de 6.107.530 pesos. Ambas diferencias puede ser el resultado de contrataciones previas a la centralización impuesta por el Decreto 984/2009.²²

3- INFORMACIÓN DE CAMPAÑAS

Como señaló la ADC en informes anteriores, **la publicidad oficial debe entenderse como un canal de comunicación entre el Estado y la población**, que sirva para difundir información clara, objetiva, necesaria, útil y relevante. En ese sentido, es importante conocer y controlar a qué campañas y avisos publicitarios han sido efectivamente destinados los fondos públicos.

¹⁹ Conf. Licitación Pública 51/09, PAMI (INSSJP) correspondiente a la contratación de un servicio consistente en el plan de soportes y adquisición de espacios en medios de comunicación para la promoción, difusión y publicidad de la Campaña Publicitaria *Pami 3ª Generación*, Expte. N° 200-2009-02441-1-0000.

²⁰ Pedido de Acceso a la Información realizado por la ADC con fecha 8 de Marzo de 2010 dirigido a Diego Bossio, Director Ejecutivo de la ANSES, recibido el 11 de Marzo de 2010.

²¹ Datos conforme respuesta de fecha 13 de Abril de 2010, Nota GAE N° 122/2010, ANSES.

²² En 2009, a través del Decreto N° 984/2009 sobre Propaganda y Publicidad, el Poder Ejecutivo decidió que toda la contratación de bienes y servicios para la realización de campañas institucionales de publicidad y de comunicación debía encomendarse a la Secretaría de Medios de Comunicación de la Jefatura de Gabinete de Ministros (Conf. Arts. 1° y 2), a excepción, únicamente, de la AFIP (Conf. Art. 4).

Conforme la información relevada, este es el listado de los 20 principales avisos y campañas publicitarias oficiales correspondientes al año 2009.²³

Principales 20 campañas - 2009

Campaña	Organismo anunciante	Monto
Acuerdo Fiscal	AFIP	\$126.063.904
Accidentes Viales	Ministerio del Interior	\$52.532.258
Regularización Laboral	AFIP	\$48.284.437
Gripe Porcina	Ministerio de Salud	\$35.960.152
IVA y Vuelta	AFIP	\$33.094.259
Dengue	Ministerio de Salud	\$30.947.342
Ley de Radiodifusión	Presidencia de la Nación	\$23.861.076
Avisos legales y licitatorios	Varios	\$17.312.061
Nuevo DNI	Ministerio del Interior	\$14.513.619
Sarampión-Polio	Ministerio de Salud	\$12.644.221
Día de la lucha contra las drogas	SEDRONAR	\$11.270.519
Acuerdo Fiscal y Repatriación	AFIP	\$10.929.709
Institucional	Varios	\$8.498.340
DNI al día	Ministerio del Interior	\$8.037.800
Servicio doméstico	AFIP	\$7.875.031
Asignación Universal por Hijo	Presidencia de la Nación	\$7.565.429
Identidad	Ministerio del Interior	\$6.824.024
Emergencia Agropecuaria	AFIP	\$6.648.557
Vacunación	Ministerio de Salud	\$5.884.550
Innovar 2009	Secretaría de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	\$5.876.442
Obras para todos los argentinos	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	\$5.803.189

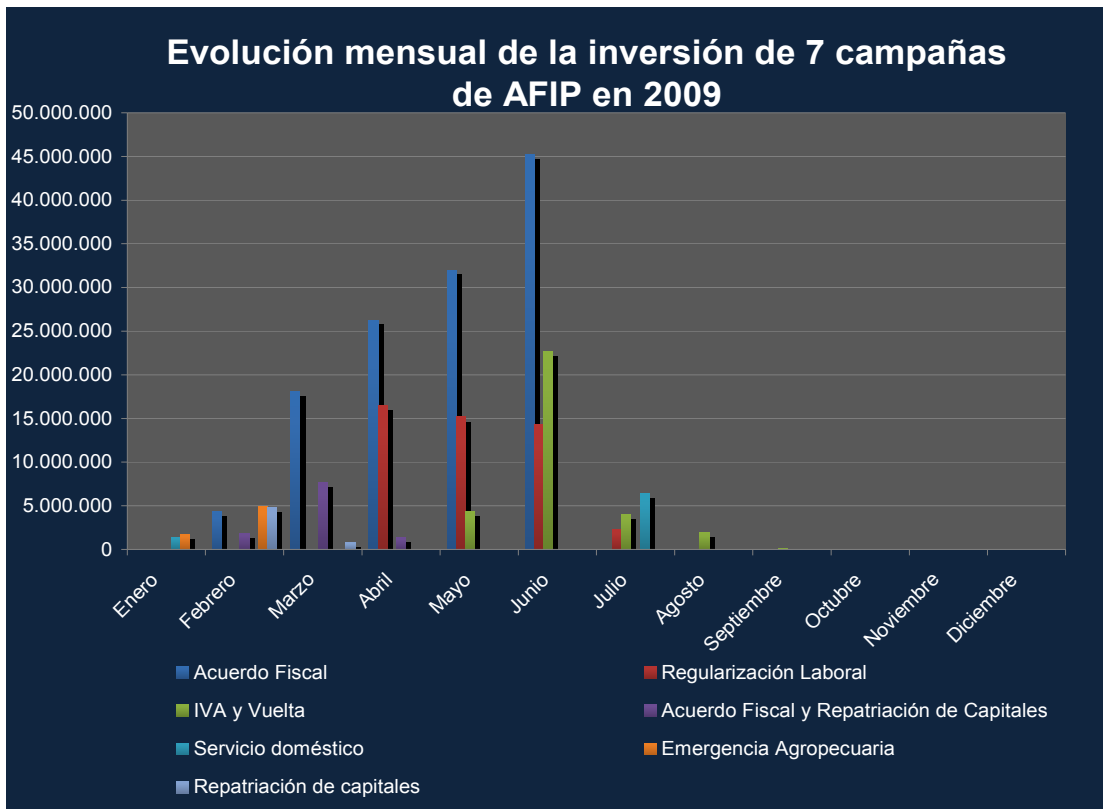
Fuente: 1° Cuatrimestre de 2009: ADC sobre la base de las planillas proporcionadas por la Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación; Mayo a Diciembre de 2009 según los datos obrantes en el portal de Jefatura de Gabinete de Ministros, planillas por campaña sin IVA [Consulta: Octubre de 2010]. Los nombres de las campañas son los que figuran en las planillas entregadas a la ADC.

La campaña que más dinero demandó fue “Acuerdo Fiscal”, de la AFIP, con 126.063.908 pesos. Este organismo también se ubica en los puestos tercero (“Regularización Laboral”, con 48.284.437 pesos), quinto (“IVA y Vuelta”, con 33.094.259 pesos), undécimo

²³ Es preciso aclarar que hay algunas campañas publicitarias que fueron financiadas por distintos organismos. En el cuadro se consignan los organismos más representativos según el monto invertido.

(“Acuerdo fiscal y Repatriación”, con 10.929.709 pesos), decimotercero (“Servicio Doméstico”, con 7.875.031 pesos), decimosexto (“Emergencia agropecuaria”, con 6.648.557 pesos) y vigésimo primero (“Repatriación de capitales”, con 5.618.509 pesos) del *ranking* de campañas.

De la inversión de AFIP, organismo exceptuado del régimen general para la contratación de pauta del Decreto 984/2009, llama la atención la concentración de sus siete principales campañas durante el primer semestre de 2009, es decir, antes de los comicios realizados el 28 de junio.



Fuente: 1° Cuatrimestre de 2009: ADC sobre la base de las planillas proporcionadas por la Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación. Mayo a diciembre de 2009 según los datos obrantes en el portal de Jefatura de Gabinete de Ministros, planillas por campaña sin IVA [Consulta: Octubre de 2010].

Volviendo al *ranking* de campañas, en segundo lugar aparece “Accidentes viales”, del Ministerio del Interior, con un gasto de 52.532.258 pesos. En cuarto lugar, “Gripe porcina”, del Ministerio de Salud, con \$35.960.152 pesos.

Finalmente, los **avisos institucionales**²⁴, ordenados por distintos organismos, continúan apareciendo dentro de las campañas que más fondos demandaron. En esta oportunidad, los organismos que más pauta dedicaron a avisos institucionales fueron: Presidencia de la

²⁴ En la jerga publicitaria, se entiende que un aviso institucional es aquel que no se relaciona con una campaña específica, sino que promueve en forma genérica la labor de una institución. Ver, sobre este punto, “La publicidad oficial del Poder Ejecutivo Nacional durante 2007”, disponible en www.adc.org.ar y www.censuraindirecta.org.ar.

Nación, con 4.320.831 pesos; Ministerio del Interior, con 2.619.018 pesos; PAMI con 1.095.650 pesos.

4. DISTRIBUCIÓN POR RUBROS

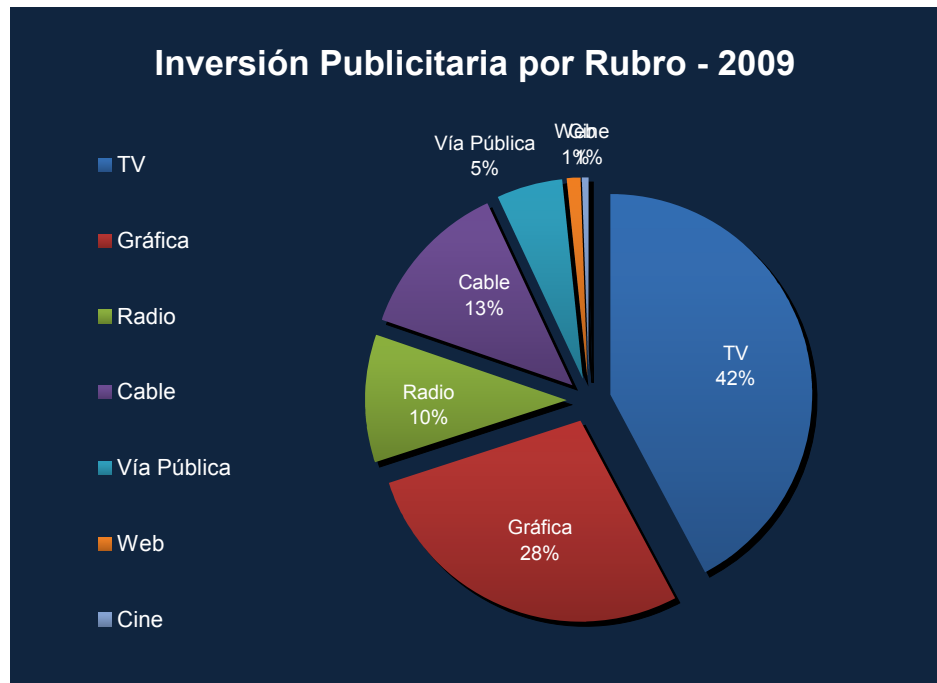
En 2009 la mayoría de la publicidad oficial se pauta en televisión abierta, que recibió **287.450.845 pesos**, un **222 por ciento más que en 2008** (89.132.383 pesos). El segundo lugar lo ocuparon los medios gráficos, en los que se invirtieron 190.375.313 pesos, esto es, un 27% por ciento más que en 2008 (148.934.965 de pesos). En tercer lugar figura el cable, que canalizó el 13 por ciento de la pauta estatal, y en cuarto lugar la radio, con el 10 por ciento del total. Excepto el cine, que creció tanto cuantitativa como porcentualmente, los restantes rubros (vía pública y web) disminuyeron su participación porcentual en el total, pero crecieron en términos de gasto efectivo.

Inversión publicitaria por rubro – 2009

Rubro	2009	Porcentaje
TV	\$ 287.450.845	42 %
Gráfica	\$ 190.375.313	28 %
Cable	\$ 86.761.192	13 %
Radio	\$ 70.068.337	10 %
Vía Pública	\$ 35.985.484	5 %
Web	\$ 6.310.438	1 %
Cine	\$ 4.448.525	1 %

Fuente: 2008 y 1° cuatrimestre 2009: ADC sobre la base de las planillas de inversión publicitaria proporcionadas por la Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación. Mayo a diciembre (excluido junio) de 2009 según los datos obrantes en el portal de Jefatura de Gabinete de Ministros [Consulta: Octubre de 2010]; Junio de 2009 conforme planillas recibidas por Poder Ciudadano.²⁵

²⁵ Como las planillas del portal de la Jefatura de Gabinete de Ministros omite datos por rubro (con y sin IVA) del mes de junio de 2009, ADC debió recurrir a las planillas de junio que fueron entregadas por Jefatura de Gabinete de Ministros a Poder Ciudadano.



Fuente: 1° cuatrimestre 2009: ADC sobre la base de las planillas de inversión publicitaria proporcionadas por la Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación; Mayo a Diciembre (excluido junio) de 2009 según los datos obrantes en el portal de Jefatura de Gabinete de Ministros [Consulta: Octubre de 2010]; Junio de 2009 conforme planillas recibidas por Poder Ciudadano.

Análisis comparativo por rubro y por mes

Cómo señalamos anteriormente, la inversión publicitaria del PEN durante 2009 se concentró notoriamente durante los primeros seis meses del año, es decir, antes de las elecciones del 28 de junio.

De acuerdo a la información relevada, el pico de inversión publicitaria en **TV** se registró en el mes de junio, con 94.800.635 pesos, una cifra que casi duplica la de los meses que lo siguen en el monto de inversión. **Cable y Radio** también registraron la mayor inversión publicitaria en junio, con 26.395.057 y 9.406.397 pesos, respectivamente. En **Gráfica y Web**, el mes que demandó más fondos fue marzo, con 22.429.137 y 982.088 pesos, respectivamente. **Vía Pública** tuvo su inversión más alta -de 7.045.629 pesos- en mayo. Finalmente, **Cine** fue la excepción a la tendencia general, y registró su pico de gastos en el mes de noviembre.

Evolución mensual del gasto publicitario por rubro – 2009

	TV	Gráfica	Cable	Radio	Vía pública	Web	Cine	Total
Enero	\$ 7.406.843	\$ 15.345.073	\$ 4.273.494	\$ 8.792.362	\$ 4.564.213	\$ 809.458	\$ 771.300	\$ 41.962.743

Febrero	\$ 18.855.615	\$ 12.312.496	\$ 4.340.107	\$ 7.278.112	\$ 5.795.585	\$ 801.218	\$ 211.680	\$ 49.594.813
Marzo	\$ 27.304.496	\$ 22.429.137	\$ 6.258.288	\$ 7.456.634	\$ 5.242.309	\$ 982.088		\$ 69.762.952
Abril	\$ 46.451.091	\$ 21.470.421	\$ 11.523.525	\$ 9.406.397	\$ 4.543.684	\$ 639.653		\$ 94.034.771
Mayo	\$ 48.451.442	\$ 19.153.566	\$ 14.883.132	\$ 6.188.780	\$ 7.045.629	\$ 727.063	\$ 809.922	\$ 97.259.534
Junio *	\$ 94.800.635	\$ 18.671.740	\$ 26.395.057	\$ 8.008.222	\$ 6.641.377	\$ 904.566	\$ 656.775	\$ 156.078.372
Julio	\$ 6.127.329	\$ 15.759.846	\$ 5.959.839	\$ 5.206.966	\$ 1.141.450	\$ 545.191	\$ 505.920	\$ 35.246.541
Agosto	\$ 2.487.560	\$ 14.176.704	\$ 2.089.158	\$ 4.050.377	\$ 152.800	\$ 375.131		\$ 23.331.730
Sept.	\$ 4.879.879	\$ 6.236.046	\$ 1.696.999	\$ 762.614	\$ 205.668	\$ 171.941		\$ 13.953.147
Octubre	\$ 12.915.915	\$ 14.276.104	\$ 3.682.204	\$ 3.753.014	\$ 287.384	\$ 374.130		\$ 35.288.751
Nov.	\$ 16.470.743	\$ 18.551.766	\$ 3.806.477	\$ 4.875.124	\$ 287.384		\$ 855.772	\$ 44.847.266
Dic.	\$ 1.299.297	\$ 11.992.414	\$ 1.852.912	\$ 4.286.735	\$ 135.000		\$ 637.156	\$ 20.203.514
Total	\$287.450.845	\$190.375.313	\$86.761.192	\$70.068.337	\$ 35.985.484	\$ 6.310.438	\$ 4.448.525	

Fuente: 1° cuatrimestre 2009: ADC sobre la base de las planillas de inversión publicitaria proporcionadas por la Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación; Mayo a Diciembre (excluido junio) de 2009 según los datos obrantes en el portal de Jefatura de Gabinete de Ministros [Consulta: Octubre de 2010]; Junio de 2009 conforme planillas recibidas por Poder Ciudadano.

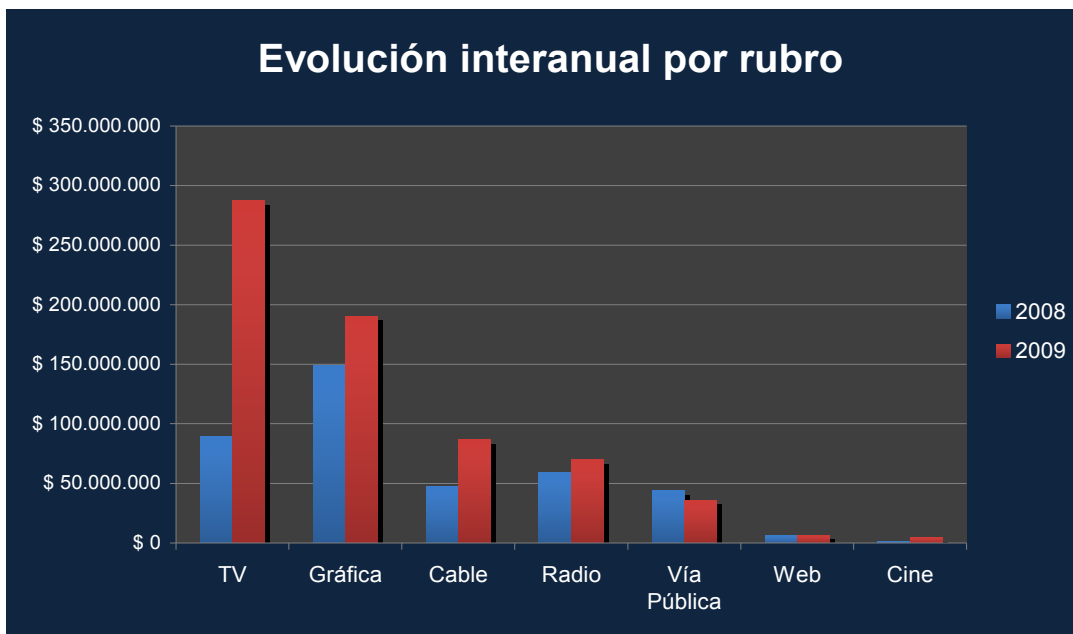
Análisis comparativo por rubro y por año

De acuerdo a los datos obtenidos, la inversión publicitaria en **televisión abierta** en 2009 creció un 222 por ciento en relación a la del año anterior, pasando a ocupar el primer puesto en el *ranking* de gastos por rubro. La inversión de pauta en **cable** tuvo un aumento del 83 por ciento, seguido por los **medios gráficos**, que pasaron a ocupar el segundo puesto con un aumento del 28 por ciento. Finalmente, aunque sigue ocupando un lugar marginal dentro de los demás rubros, se destaca el gran crecimiento que tuvo el gasto publicitario en cine, que creció un 290 por ciento.

Inversión publicitaria por rubro 2008-2009

Rubro	2008	2009	Variación
TV	\$ 89.132.383	\$ 287.450.845	222%
Gráfica	\$ 148.934.965	\$ 190.375.313	28%
Cable	\$ 47.324.585	\$ 86.761.192	83%
Radio	\$ 59.221.417	\$ 70.068.337	18%
Vía Pública	\$ 44.070.251	\$ 35.985.484	- 18%
Web	\$ 6.482.343	\$ 6.310.438	-3%
Cine	\$ 1.141.424	\$ 4.448.525	290%

Fuente: 2008 y 1° cuatrimestre 2009: ADC sobre la base de las planillas de inversión publicitaria proporcionadas por la Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación; Mayo a Diciembre (excluido junio) de 2009 según los datos obrantes en el portal de Jefatura de Gabinete de Ministros [Consulta: Octubre de 2010]; Junio de 2009 conforme planillas recibidas por Poder Ciudadano.



Fuente: 2008 y 1º cuatrimestre 2009: ADC sobre la base de las planillas de inversión publicitaria proporcionadas por la Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación; Mayo a Diciembre (excluido junio) de 2009 según los datos obrantes en el portal de Jefatura de Gabinete de Ministros [Consulta: Octubre de 2010]; Junio de 2009 conforme planillas recibidas por Poder Ciudadano.

DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN

Toda la información proporcionada se encuentra a disposición para consultas en la ADC. Las planillas de Jefatura de Gabinete de Ministros pueden consultarse en la página web de dicho organismo, en el apartado “Campañas Institucionales de Publicidad”: <http://www.jgm.gov.ar/paginas.dhtml?pagina=196>

SOBRE LA ADC

La Asociación por los Derechos Civiles (ADC) es una organización no gubernamental, apartidaria y sin fines de lucro creada en 1995 con el propósito de contribuir a afianzar una cultura jurídica e institucional que garantice los derechos fundamentales de las personas, sustentada en el respeto por la Constitución y los valores democráticos.

Asociación por los Derechos Civiles (ADC)

Av. Córdoba 795, 8° piso.

(C1054AAG) Buenos Aires, Argentina

Tel./Fax: (54 11) 5236-0555/6/7 - 5256-5658

www.adc.org.ar

Elaboración del documento: Equipo de Libertad de Expresión de ADC

Eleonora Rabinovich, directora, erabinovich@adc.org.ar

Francisco Laborde, abogado, flaborde@gmail.com

Colaboración en el análisis de datos (1° cuatrimestre): Felipe Sala.

Más información sobre el tema en:

www.censuraindirecta.org.ar y www.censuraindirecta.org

Contacto para la prensa:

Mónica Baumgratz

mbaumgratz@adc.org.ar

Cel.: 15-5728-3191

© ADC

Este documento es de difusión pública y no tiene fines comerciales. Los contenidos pueden ser reproducidos citando la fuente