

Publicidad oficial y medios locales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un análisis sobre la regulación de la pauta publicitaria estatal desde las políticas públicas

Official advertising and local media in the Autonomus City of Buenos Aires. An analysis on the regulation of the state advertising policy from public policies

· **Agustín Espada y Santiago Marino**
Universidad Nacional de Quilmes

DOI: <http://dx.doi.org/10.15304/ricd.2.9.5535>

NOTAS BIOGRÁFICAS

Agustín Espada es magíster en Industrias Culturales, licenciado en Comunicación, docente e investigador y becario doctoral de CONICET. Especialista en radio e internet.

Contacto: aeespada@gmail.com

Santiago Marino es doctor en Ciencias Sociales, magíster en Comunicación y Cultura, docente e investigador. Especialista en políticas del sector audiovisual.

Contacto: sgomarino@gmail.com

Resumen

El presente ensayo propone un análisis descriptivo de un instrumento de regulación de la PO en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Argentina, novedosa por su objetivo: promover e impulsar la actividad de los medios locales. De esta forma, la Ley N° 2.587 "de Medios Vecinales de Comunicación Social" resulta relevante por generar un instrumento de fomento para medios con y sin fines de lucro en el distrito. El objetivo de la propuesta consiste en identificar las características principales de esta regulación y las de su aplicación. Se encuadra en estudios de la economía política crítica y las políticas públicas.

Así, en primer lugar, se describirá los rasgos constitutivos del ecosistema de medios en Argentina. Luego, se describirá el instrumento de regulación enfocado en el análisis. A continuación, se dará cuenta de su aplicación y los efectos de los cambios recientes. Para completar el recorrido con algunas conclusiones sobre el objeto.

Abstract

This essay proposes a descriptive analysis of a regulatory instrument of the PO in the Autonomous City of Buenos Aires (CABA), Argentina, new for its purpose: promote the activity of local media. In this way, Law N ° 2.587 "of Neighborhood Media of Social Communication" is relevant for generating an instrument of promotion for non-profit and for-profit media in the district. The purpose of the proposal is to identify the main characteristics of this regulation and those of its application. It is framed in studies of critical political *economy and public policies*.

Thus, in the first place, the constitutive features of the media ecosystem in Argentina will be described. Then, the regulation instrument focused on the analysis will be described. Its application and the effects of recent changes will be explained. Finally we will draw conclusions about the object.

Palabras clave

Políticas, Publicidad Oficial, medios vecinales, Argentina.

Keywords

Policies, Official Advertising, neighborhood media, Argentina.

Sumario

1. Introducción y abordaje teórico
2. El ecosistema de medios en Argentina
3. Regulación y medios vecinales
4. La aplicación de la ley de medios vecinales
5. Los cambios a la normativa
6. Conclusiones

Contents

1. Introduction and theoretical approach
2. The media ecosystem in Argentina
3. Regulation and neighborhood media
4. The application of the law of neighborhood media
5. Regulations changes
6. Conclusions



1. INTRODUCCIÓN Y ABORDAJE TEÓRICO

Si pensamos a la comunicación como un campo inter-trans-disciplinario autónomo (Torrico Villanueva, 2004) y cuyo objeto de estudio es el proceso social de construcción de sentido, cultural e históricamente situado, el presente trabajo se enfoca en una zona del campo disciplinar –los estudios de la economía política de la comunicación– que propone dar cuenta de las relaciones entre el Estado, el mercado (de las industrias culturales) y la sociedad (Mosco, 1996).

Desde esta perspectiva resulta posible estudiar los procesos de producción, distribución y consumo de los bienes y servicios culturales. Al poner el foco en la relación entre el Estado y los agentes del mercado se agregan elementos propios de los estudios de las políticas públicas de comunicación. Por su parte, la transformación que el desarrollo de las redes e internet generan en este campo demanda indagaciones sobre múltiples aspectos, entre ellos los modelos de financiamiento del sistema. Y en ese contexto emergen los estudios sobre cómo el Estado administra, ejecuta y regula el sistema de medios. Un abordaje significativo es el que analiza la Publicidad Oficial (en adelante PO), un aspecto clave debido a, por los menos, tres razones: es un mecanismo que articula la relación entre los agentes públicos (el gobierno) y las fuerzas del mercado; los destinos y procedimientos de su administración permiten reconstruir la concepción del sistema; y materializa su lógica de intervención con este recurso clave (sobre todo en mercados pequeños como el argentino).

El objeto de lectura y análisis es la PO entendida como una de las herramientas con las que el Estado cuenta para dar a conocer sus políticas, actos oficiales y servicios. De esta forma, y en concordancia con las definiciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹, este mecanismo debe ser utilizado en pos de la protección de defender y garantizar el interés público y el derecho a la información de los ciudadanos. Por otro lado, el manejo o administración de la PO debe ser objeto de total transparencia y, valga la redundancia, publicidad ya que se trata de la contratación de espacios en medios privados con dineros públicos.

Se propone un análisis descriptivo de un instrumento de regulación de la PO en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Argentina, novedosa por su objetivo: promover e impulsar la actividad de los medios locales. De esta

forma, la Ley n° 2.587 “de Medios Vecinales de Comunicación Social” (2007) resulta relevante por generar un instrumento de fomento para medios con y sin fines de lucro en el distrito. El objetivo de la propuesta consiste en identificar las características principales de esta regulación y las de su aplicación.

Así, en primer lugar, se describirá los rasgos constitutivos del ecosistema de medios en Argentina. Luego, se describirá el instrumento de regulación enfocado en el análisis. A continuación, se dará cuenta de su aplicación y los efectos de los cambios recientes. Para completar el recorrido con algunas conclusiones sobre el objeto.

2. EL ECOSISTEMA DE MEDIOS EN ARGENTINA

El sistema de medios argentino tiene un conjunto de rasgos característicos, que pueden ser resumidos en su lógica privado comercial, su concentración en la estructura de propiedad, la importante penetración de capital extranjero y la centralización geográfica de la producción de los contenidos en el área metropolitana de la capital, Buenos Aires. (Becerra y Mastrini, 2018; Marino, 2017; Becerra, 2015). El desarrollo de dicho andamiaje implicó la constitución de un sistema oligopólico (Becerra, 2015) con dos grandes jugadores: uno nacional -Grupo Clarín- y otro extranjero -Telefónica-.

En ese contexto de concentración convergente y centralización de la producción, opera en Argentina un conjunto robusto y extendido de medios sin fines de lucro que proponen otro tipo de comunicación, con dificultades serias (Kejval, 2018; Segura, 2018). Y algunos mecanismos de los cuales apropiarse para funcionar, como el que es analizado en este trabajo.

La ausencia de una regulación específica, integral y nacional de la PO es un rasgo característico de las políticas de comunicación argentinas y una de las grandes deudas de la democracia en esta materia (Becerra, 2011). La principal jurisprudencia en materia de regulación de la PO está ligada a fallos de la Corte Suprema de Justicia (CSJ)². A nivel nacional, el marco normativo está compuesto por una regulación parcial: la Ley de Ética Pública (Ley n° 2.588, 1999), el Código Electoral (Decreto 2135/1983, 1983), la Ley Audiovisual (Ley n° 26522, 2009) y el Decreto 984/2009 (2009), que establece la forma en la cual los organismos dependientes

de la Administración Central deben gestionar la publicidad de sus actos.

3. REGULACIÓN Y MEDIOS VECINALES

Después de este período de protagonismo del “activismo estatal” (Fiss, 1997) y de confrontación entre los gobiernos progresistas y los grandes medios de comunicación privados, el regreso de gobiernos conservadores en América Latina ha traído consigo la inhabilitación o reforma de estas normativas (en algunos casos aún se está debatiendo sobre el sentido de esas reformas), acompañada de un reposicionamiento de los medios de comunicación privados y de la gubernamentalización de los medios públicos, que siguen sin lograr independencia financiera y editorial y cuya actividad se desvirtúa bajo la mano de gobiernos que los ponen a su servicio. Esto es, los nuevos gobiernos están cambiando las relaciones que durante las últimas décadas se dieron entre el poder, los medios y la ciudadanía.

En Argentina, los decretos presidenciales de Mauricio Macri sustituyeron el debate para la modificación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) (Ley N° 26.522, 2009) y eliminó la relativa independencia de este sector, creando órganos que pasan a depender directamente del Ejecutivo y desvirtuando la naturaleza de la ley (Loreti, de Charras y Lozano, 2016). En Ecuador, Lenín Moreno (AP), tras su ruptura con el proyecto político que le llevó a la Presidencia, ha anunciado una reforma a la Ley Orgánica de Comunicación (2013), aunque las líneas de esa reforma se están debatiendo apenas con los propietarios de los medios a puerta cerrada y poco ha trascendido sobre el sentido de la modificación normativa.

Si hasta hace unos años estábamos en un escenario de disputa entre los medios de comunicación (privados) y los líderes progresistas de América Latina, en esta nueva etapa asistimos a la reconfiguración de estas relaciones. En el nuevo panorama, se refuerza nuevamente el vínculo que antes unía a los medios de comunicación privados con el poder –ahora representantes de los sectores empresariales y oligárquicos–, bajo el cual trabajan juntos para lograr objetivos (político-mediáticos) compartidos. Invisibilización de temas y actores, construcción mediática de casos judiciales y políticos sin (suficiente) sustento, tendencia a la banalización de contenidos o recuperación de periodistas con lazos en la oligarquía latinoamericana son al-

gunos ejemplos de los acontecimientos que se pueden presenciar en los medios de comunicación en esta nueva etapa en muchos países de la región. Para algunos autores, ésta es la última fase de un procedimiento que es similar en los diferentes países de la región: “i) Antes de la aprobación de las normas se busca presionar a los gobiernos para que no se consideren regulaciones que afecten los negocios de los medios de comunicación [...]; ii) tras la aprobación se presentan recursos judiciales que cuestionen la constitucionalidad de las leyes, iii) ante un eventual cambio de gobierno se asegura que dentro de las primeras iniciativas se ubique la regresividad de lo regulado” (De Charras y Lozano, 2017, p. 21). Este último escenario de modificación rápida de las normativas relativas a la comunicación mediática es el que estamos presenciando en la actualidad, con el riesgo de que el escenario no sólo está cambiando rápidamente, sino que además se hace sin el debate público que amerita una modificación de esta naturaleza.

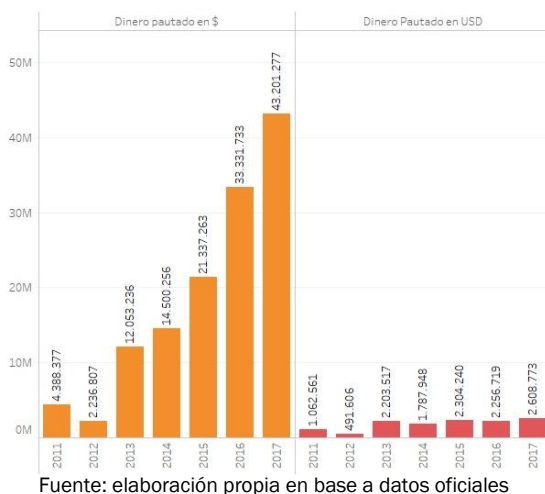
La base de esta cercanía entre los nuevos gobiernos y los grandes medios privados es precisamente la apuesta por los gobiernos conservadores por reducir la presencia del Estado. Desde esta perspectiva, el Estado no debe intervenir en el sistema de comunicación mediática, por lo que toda normativa referente a la comunicación o a los medios es susceptible (y recomendable, desde esta postura) de ser derogada. Conviene tener en cuenta que, para que este tipo de medidas no tengan reacciones adversas de la ciudadanía, durante todos estos años los sectores conservadores y los grandes medios de comunicación privados han posicionado todo intento de regulación de la comunicación como una injerencia que restringe derechos. No era extraño encontrarse con calificaciones de estas normativas como leyes “mordaza”, declaraciones que venían siempre desde los grandes sectores empresariales y poderosos. Baste recordar los intentos por boicotear el debate y evitar la aprobación de estas leyes en Argentina o Ecuador. Así, los grandes medios privados ya han trabajado durante estos años en la construcción de un clima de opinión favorable a la derogación de las leyes mediáticas, so pretexto de que reducen la libertad de expresión y sin detallar claramente qué diferencias encuentran estos actores entre la libertad de expresión y la libertad de prensa.

4. LA APLICACIÓN DE LA LEY DE MEDIOS VECINALES

En el año 2017, el gobierno de la CABA gastó \$1.112 millones de pesos en concepto de PO. Esto implica un total aproximado de US\$ 67,3 millones. Y significó un aumento, en pesos, del 47% en relación a 2016 aunque en dólares fue del 31%. Si se tiene en cuenta que en 2016 el Gobierno nacional³ invirtió poco más de \$2.400 millones⁴, que el de la Provincia de Buenos Aires⁵ gastó \$787 millones⁶ y que el gobierno de la provincia de Santa Fe⁷ lo hizo con más de \$214 millones⁸, se comprende el peso de la PO de la gestión metropolitana dentro del mercado publicitario estatal y también en el general.

En 2017, entre los grupos mediáticos que más cantidad de PO recibieron se encuentran los principales conglomerados argentinos: Clarín (19,6%), Viacom (9,7%), América (6,3%), Prisa-Albavisión (4,4%) y La Nación (4,2%). Los soportes preferidos por el gobierno de CABA para colocar sus anuncios publicitarios fueron la televisión (\$272 millones) y la vía pública (\$134 millones). Luego se encuentran la publicidad online (\$122 millones), la gráfica (\$94 millones) y la radiofónica (\$85 millones). Los menos pagados fueron los medios vecinales (\$33 millones) y el cine (\$9 millones).

Gráfico 1. Evolución de pauta 2012-2017 (en pesos y dólares)

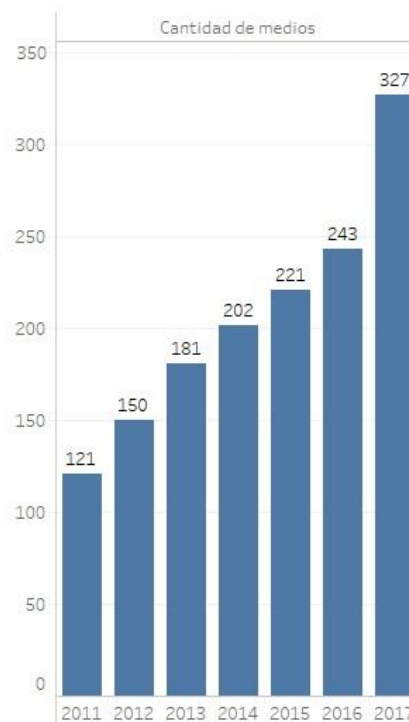


Desde una perspectiva histórica, es posible destacar que en 2012 los medios vecinales accedieron a \$2,2 millones. Mientras que en 2017 el monto fue de \$43,3 millones. Aun contemplando la inflación⁹ el aumento de los mon-

tos totales es significativo. Pero también lo es en los porcentajes de participación: en 2012 significó el 1% del total de la publicidad y en 2017 el 3,9%. La evolución de las asignaciones presupuestarias de publicidad oficial para los medios vecinales marca tendencias claras de mejoría desde la aplicación de esta ley: el aumento de los montos; de la participación en el total de la torta; y la cantidad de organizaciones y medios beneficiados.

Los datos muestran que los medios y programas incluidos en el registro han aumentado su participación de forma significativa: de 122 a 327 en la última versión disponible. Esto puede explicarse por la continuidad y regularidad de una Política que efectivamente fomenta las producciones y la gestión de estos medios que producen contenidos relacionados con agendas locales. Los 327 medios y producciones registrados en 2017 hacen al 35% de todos los beneficiarios de la publicidad oficial de la CABA. Es decir, los medios vecinales implican más de una tercera parte de los beneficiados por la distribución, pero sólo se reparten una cifra cercana al 4% del total del dinero invertido.

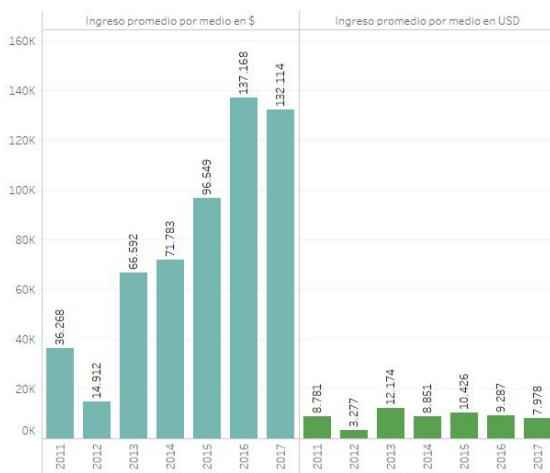
Gráfico 2. Evolución de cantidad de medios vecinales que accedieron a PO 2011-2017



Pese a este aumento de organizaciones participantes hasta 2017, los datos públicos de 2018 del Registro de Medios Vecinales marcan¹⁰ un descenso a 244 medios y producciones. Según esta información, el total está compuesto por 82 páginas webs, 56 revistas o periódicos, 95 programas de radio, 1 radio online, 8 radios de aire y 2 canales de tv (uno abierto y otro web).

Por otro lado, el ingreso promedio de estos medios ha encontrado un freno en los últimos años. Si se evalúa el dinero percibido por organización en cada año, se encuentra que, en valores dolarizados, lleva tres años de pérdidas con una disminución superior al 20%. Sin embargo, esto también puede deberse a la mayor participación de programas (que reciben menos dinero) en lugar de emisoras o canales, lo cual no puede estimarse históricamente con precisión con los datos provistos por el gobierno de la CABA.

Gráfico 3. Evolución del ingreso promedio por medio 2011-2017



Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales

5. LOS CAMBIOS A LA NORMATIVA

El 2 de febrero de 2018 el Gobierno de la Ciudad aprobó la Resolución 813/SSCS/18 (2018) cuyo objetivo principal es reducir los montos de asignaciones de dinero para pauta de publicidad oficial del Programa “Medios Vecinales”.

El texto argumenta la decisión política del ajuste en la necesidad de “mantener un equi-

librio financiero en resguardo de las finanzas públicas”. La otra novedad del cambio radica en los cambios experimentados en los últimos años en “la economía nacional y los precios de la publicidad en medios gráficos”. Y destaca que a partir del incremento que sufriera el valor de la página 7 del diario de mayor tiraje de la CABA se cambia la lógica para establecer el monto a destinar para el sector.

Con el nuevo marco se aplica el valor resultante de una “Compulsas de Precios” (a realizar cada 6 meses) sobre lo que efectivamente abona el Gobierno al resto de los medios. Es necesario recordar, en este aspecto, que el Estado suele ser el único anunciante en abonar el precio pleno de las tarifas de publicidad. La compulsas de precios busca evitar esta práctica.

Además, se debe subrayar una cuestión de formas regulatorias: se modificó por Resolución una Ley cuyo texto impedía tomar en cuenta precios promocionales para su ejecución. Luego, como la PO de CABA se distribuye por compulsas públicas en el ámbito de los privados, este cambio afecta directamente a los medios vecinales, colectivo que incluye un gran número de medios y producciones sin fines de lucro.

De esta manera, por fuera de la agenda de discusión pública y sin que interpele a la ciudadanía, este cambio regulatorio afectó la sustentabilidad de los medios vecinales, entre los que se incluyen muchos gestionados desde una perspectiva no comercial. Mientras los grandes medios comerciales (nacionales, de provincia y hasta internacionales) reciben pauta sin restricciones, el gobierno de CABA elige recortar sobre el 4% que beneficia con una suma fija a gran cantidad de medios que cubren temáticas de la ciudad, dan lugar a legisladores porteños y discuten políticas locales.

Dado que en 2018 el Grupo Clarín, dueño del diario de mayor tirada de CABA, ofreció un descuento del 17%, los medios vecinales ven afectados de modo significativo sus ingresos a partir de la caída del precio original por la misma proporción.

6. CONCLUSIONES

La distribución de los fondos de la PO es uno de los instrumentos más importantes, fuertes y efectivos con los que cuentan los distintos gobiernos para incidir en el desarrollo y funcionamiento del sistema mediático. Uno de los principios o sus buenas prácticas para proteger el

derecho a la libertad de expresión consiste en no discriminar medios por su tamaño, línea editorial u origen. Los medios locales, y en especial los comunitarios sin fines de lucro, son víctimas de ésta entre otras discriminaciones.

La Ley de Medios Vecinales (Ley n° 2.587, 2007) constituye una novedad en la historia de las políticas de comunicación argentinas en general y en las destinadas a la publicidad oficial en particular. Su ejecución muestra que es una herramienta apropiada para los medios locales, incluidos los sin fines de lucro. Su evolución muestra cómo una regulación puede favorecer el sostenimiento de esta política. Solo de esta forma se asegura que el dinero no merme y que puedan ingresar cada vez mayor cantidad de beneficiarios.

Los sucesos descritos para el año 2018 suponen una señal de advertencia en esta regulación que debería expandirse al resto del país, no como una política de fomento sino como un aseguro de la no discriminación de este tipo de medios.

NOTAS

¹ "Principios sobre regulación de publicidad oficial y libertad de expresión" CIDH, 2012. Ver más en <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicacion/es/publicidad%20oficial%202012%20o5%2007.pdf>

² Los casos de la Editorial Río Negro contra el gobierno de la provincia de Neuquén (2007) y los de la Editorial Perfil (2011) y Artear S.A. (2014) contra el Estado nacional.

³ Del mismo color político.

⁴ Ver más en http://chequeado.com/el-explicador/como-uso-la-publicidad-oficial-macri-en-su-primer-ano/?utm_content=buffer425ee&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer, última visita 13 de octubre de 2018.

⁵ Con María Eugenia Vidal al frente, también de la coalición PRO-Cambiamos.

⁶ Ver más en <http://chequeado.com/ultimas-noticias/randazzo-el-gobierno-de-vidal-aumento-71-el-presupuesto-en-propaganda/>, última visita 13 de octubre de 2018.

⁷ A cargo del opositor partido Socialista en alianza con algunos sectores provinciales de la Unión Cívica Radical (que a nivel nacional integran la coalición PRO-Cambiamos).

⁸ Disponible en <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/243294/1281542/>, última visita 13 de octubre de 2018.

⁹ Que en ese período no se midió de modo exhaustivo por la intervención del INDEC.

¹⁰ Al momento del cierre de este trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Becerra, M. (2011). Quid pro quo. La publicidad oficial en la Argentina y sus múltiples facetas. Recuperado de la web de la Fundación Poder Ciudadano: <http://poderciudadano.org/wp/wp-content/uploads/2011/12/InformeFinalPublicidadOficialArgentina20111.pdf>
- Becerra, M. (2015). *De la concentración a la convergencia*. Buenos Aires: Paidós.
- Decreto 984/2009 Propaganda y Publicidad. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina. 27 de julio de 2009. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/155000-159999/155951/norma.htm>.
- Decreto 2135/1983 Código Electoral Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina. 18 de agosto de 1983. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/15000-19999/19442/texact.htm>.
- Eliades, A. y Larrondo, M. (2009). Distribución de la publicidad oficial: la necesidad de su regulación legal. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública -Revista RAP*, 360.
- Kejval, L. (2018). *Libertad de antena*. Buenos Aires: Punto de Encuentro y UNDAV ediciones.
- Ley n° 26.522 Servicios de Comunicación Audiovisual. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 10 de octubre de 2009. Recuperado de: https://www.enacom.gob.ar/ley-26-522_p2709.
- Ley n° 2.587. *Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina. 6 de diciembre de 2007. Recuperado de: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2587.html>.
- Ley n° 25.188 de Ética de la Función Pública. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 26 de octubre de 1999. Recuperado de: <https://www.economia.gob.ar/digesto/leyes/ley25188.htm>.
- Ley Orgánica de Comunicación. *Registro Oficial*. Quito, Ecuador. 25 de junio de 2013. Recuperado de: http://www.arcotel.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/07/ley_organica_comunicacion.pdf.
- Loreti, D., de Charras, D. y Lozano, L. (26 de marzo de 2016). Tv o no tv, esa es la cuestión. *Página 12*. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-295456-2016-03-26.html>.

- Marino, S. (2017). Desarma y sangra: Los cambios en la regulación del Espacio Audiovisual Ampliado en Argentina. ¿hacia un nuevo paradigma? *II Encuentro MESO, Universidad de San Andrés.*
- Mastrini, G. y Becerra, M (2017). *La concentración infocomunicacional en América Latina (2000-2015)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Mosco, V. (1996). *The political economy of communication*, Londres: Sage.
- O'Donnell, M. (2007). *Propaganda K. Una maquinaria de promoción con el dinero del Estado*. Buenos Aires: Planeta.
- Resolución N° 813/SSCS/18. Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina. 2 de febrero de 2018. Recuperado de: https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/ck_PE-RES-SECM-SSCS-813-18-5309.pdf.
- Torrico Villanueva, E. (2004). *Abordajes y períodos de la teoría de la comunicación*. Buenos Aires: Norma.
- Segura, M.S. (2018). *De la resistencia a la incidencia. Sociedad civil y derecho a la comunicación en la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.