

# INFORME DE CAINFO ANTE LA COMISIÓN DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL

## Introducción

En primer lugar queremos agradecer a la comisión por invitarnos a dar nuestra opinión sobre este proyecto de ley que, como ustedes saben, venimos impulsando desde hace varios años.

Ayer se cumplieron cinco años de la última vez que participamos de esta misma comisión, para hablar del mismo tema y con la misma expectativa. Naturalmente, vamos a reiterar algunos principios que se mantienen a lo largo de los años a nivel del sistema interamericano de derechos humanos y que Uruguay sigue desconociendo por no haber legislado todavía al respecto.

Con el paso de los años nos hemos ido desprendiendo de algunas reivindicaciones que nos siguen pareciendo importantes, en aras de la aprobación de la mejor regulación posible. Sin embargo, ni siquiera así se ha conseguido aprobar una regulación.

Por ejemplo, la creación de una unidad de asesoramiento y control, o un corpus mucho más robusto de sanciones para los eventuales incumplimientos, y también la inclusión en la obligación de cualquier "organismo público de alcance nacional, departamental o municipal, sea estatal o no estatal, incluyendo a las sociedades anónimas de capital estatal.

Desde la sociedad civil seguimos convencidos de la necesidad de una legislación que establezca reglas claras y transparentes para el otorgamiento de la

---

publicidad oficial, su control por parte de organismos especializados, la rendición de cuentas de los ordenadores de los gastos y el conocimiento de toda esta información por parte de la población, de manera oportuna.

En una sociedad democrática los ciudadanos tienen derecho a saber, esto es, a conocer las actividades oficiales, las políticas de gobierno y los servicios que presta el Estado. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (RELE) ha sostenido que “el uso de los medios de comunicación para transmitir información es una herramienta importante y útil para los Estados”.

Sin embargo, cuando la publicidad oficial es mal utilizada por el Estado en general, o por sus funcionarios en particular, afecta la libertad de expresión y el sistema de medios.

La falta de una legislación específica sobre publicidad oficial conlleva graves riesgos para la democracia y los derechos humanos, principalmente porque fomenta una “excesiva discrecionalidad” en manos de los funcionarios públicos en todos los niveles de gobierno, tanto nacional como departamental y local. Los principales riesgos son:

**+Censura indirecta y condicionamiento editorial:** Sin reglas claras, los gobiernos pueden utilizar la asignación de publicidad como un mecanismo para “premiar a los medios afines y castigar a los críticos”. Esto actúa como un fuerte disuasivo de la libertad de expresión, ya que busca influir directamente en el contenido de la información y condicionar la línea editorial de los medios de comunicación.

**+Fomento de la autocensura:** La utilización arbitraria de estos fondos genera un “efecto amedrentador” en comunicadores y medios. Ante el temor de perder ingresos estatales vitales para su funcionamiento, muchos optan por la “autocensura”, lo que debilita el debate público sobre asuntos de interés general, afecta el papel del periodismo como mecanismo de control de la actividad

---

pública y refuerza la sensación de impunidad de quienes cometen actos de corrupción.

**+Uso de fondos públicos con fines electorales:** La ausencia de marcos legales permite que la publicidad oficial sea utilizada como “propaganda encubierta” de quienes controlan el gobierno o para destacar logros de gestión, especialmente durante períodos electorales, vulnerando la equidad en la contienda política.

**+Opacidad y falta de rendición de cuentas:** El vacío legal impide que los ciudadanos conozcan el “qué, cómo y por qué” se gasta el dinero público en pauta publicitaria. Esto dificulta el control social y favorece la corrupción o el favoritismo político en la contratación de agencias y medios.

**+Indefensión jurídica:** Sin una ley especial, las personas y medios afectados suelen carecer de recursos administrativos y judiciales idóneos para impugnar las asignaciones arbitrarias o discriminatorias, dejando la reparación del daño únicamente en manos de la voluntad judicial caso por caso.

**+Restricción del pluralismo informativo:** Al carecer de criterios de distribución objetivos (como audiencia o perfil del público), se corre el riesgo de excluir a medios pequeños, locales o comunitarios, lo que limita la diversidad de voces necesaria en una sociedad democrática.

En resumen, la falta de regulación convierte una facultad legítima del Estado en una herramienta de presión que puede silenciar ideas y opiniones de manera “sutil y sofisticada”. La asignación arbitraria y discriminatoria de la publicidad oficial puede constituirse en un mecanismo de censura indirecta cuando la distribución de la pauta es realizada con fines discriminatorios “de acuerdo a la posición editorial del medio incluido o excluido en el reparto, y con el objetivo de condicionar su posición editorial o línea informativa”.

Esta conducta se encuentra expresamente prohibida por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) en el marco de la Convención Americana, en su artículo 13.

Con el propósito de avanzar en la protección del derecho a la libertad de expresión y de orientar a los Estados en la aplicación de la Convención Americana, la Relatoría para la Libertad de Expresión ha establecido una serie de Principios sobre Publicidad Oficial y Libertad de Expresión que fueron aprobados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2011 y que complementan y desarrollan el Principio 13<sup>1</sup> de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión del año 2000, también aprobada por la Comisión.

Como se ve, hace muchos años que la región estableció estándares claros en esta materia, sin que Uruguay haya armonizado su legislación en todo este tiempo.

## Análisis del proyecto

El proyecto que está a consideración de esta comisión va en el buen sentido, y es un buen punto de partida para una discusión que no debería agotarse en su eventual aprobación.

En líneas generales acordamos con su contenido, aunque también quisieramos realizar algunos señalamientos sobre lo que se excluye, o lo que no está mencionado allí.

---

<sup>1</sup> Principio 13: ... "la utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar, o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atentan contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley".

---

---

De acuerdo a estos Principios sobre regulación de la publicidad oficial<sup>2</sup>, el manejo de la pauta en el marco de una sociedad democrática deberá tener las siguientes características.

**1. Definición clara de sus objetivos:** Los Estados deben utilizar la pauta o publicidad oficial para comunicarse con la población e informar a través de los medios de comunicación social sobre los servicios que prestan y las políticas públicas que impulsan, con la finalidad de cumplir sus cometidos y garantizar el derecho a la información y el ejercicio de los derechos de la población.

Debe tratarse de información de interés público, que tenga por objeto satisfacer los fines legítimos del Estado y no debe utilizarse con fines discriminatorios, para violar los derechos humanos de los ciudadanos, o con fines electorales o partidarios. Asimismo, no puede ser propaganda encubierta de quienes controlan el gobierno o de sus intereses, ni debe ser utilizada para la estigmatización de sectores opositores o críticos del gobierno.

Nos parece entonces que estos aspectos están contemplados en el texto que está a consideración del cuerpo, especialmente en sus artículos 3° y 4° que establecen los objetivos y las prohibiciones.

**2. Planificación adecuada.** La norma regulatoria debe exigir que las distintas dependencias del Estado realicen una adecuada planificación de su pauta publicitaria. La decisión de otorgar fondos públicos para publicidad oficial debe adoptarse de modo transparente, justificado y que permita el control público.

La pauta debe estar justificada en la existencia de campañas y avisos publicitarios que respondan a necesidades concretas y reales de comunicación. La falta de planificación favorece la utilización abusiva de la publicidad oficial al aumentar la discrecionalidad en manos de los funcionarios que tienen el poder de distribuirla.

---

<sup>2</sup> Principios sobre regulación de la publicidad oficial en el Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos, disponible en: <http://bit.ly/CIDHPpriosPO>

Nos parece importante que el proyecto incluya la exigencia de criterios transparentes y objetivos de contratación de agencias de publicidad, centrales de medios, asesorías en comunicación, productoras de contenidos y todas aquellas empresas o servicios vinculados a la actividad publicitaria.

Del mismo modo, deben incluirse también a aquellas empresas de opinión pública que realizarán las mediciones de tiraje, audiencia o cobertura de los medios, así como incluir medios confiables de la audiencia de las plataformas de streaming. En este sentido es fundamental también que se divulguen los detalles de las encuestas, mediciones o estudios de mercado, explicando cuál fue su metodología, el universo que abarca, las fechas de realización, las preguntas realizadas y todos aquellos elementos que permitan evaluar su pertinencia y confiabilidad.

A todas ellas debe alcanzar también la obligación de transparencia activa que abarca a los medios de comunicación. Esto podría cumplirse incluyendo a estas empresas entre las obligadas por el artículo 14°, que refiere a los Requisitos (literales A y C), y a los artículos 6° y 7°, sobre Transparencia activa y de Mercado.

**3. Mecanismos de contratación.** Los Estados deben asignar los recursos publicitarios a través de procedimientos abiertos, transparentes y no discriminatorios, atendiendo a las características de cada jurisdicción. Sólo excepcionalmente, y en casos de emergencia o imprevistos plenamente justificados, los Estados pueden recurrir a sistemas de contratación cerrados o directos.

Los Estados deben garantizar que los agentes intermediarios cumplan con los principios y criterios establecidos en la ley para la contratación de pauta publicitaria. Todas las contrataciones deben ser aprobadas, en última instancia, por funcionarios públicos con entrenamiento técnico cuya conducta y decisiones sean pasibles de control administrativo y judicial.

En este punto insistimos en que todas las contrataciones que realice el Estado para el cumplimiento adecuado de esta norma deben someterse a los mismos criterios de transparencia.

**4. Transparencia y acceso a la información.** La población tiene derecho a conocer toda la información sobre publicidad oficial que se encuentre en poder del Estado. Para ello, el Estado debe promover la transparencia de los datos relativos a pauta estatal de dos maneras.

En primer lugar, debe publicar periódicamente toda la información relevante sobre criterios de contratación, motivos de asignación, presupuestos, gastos y contratos publicitarios, incluyendo los montos de publicidad discriminados por medios, campañas publicitarias y organismos contratantes.

Este aspecto está adecuadamente abordado en los artículos 6° y 7° que ya mencionamos.

En segundo lugar, la norma debe garantizar, ante cada requerimiento por parte del público en general, el fácil acceso a la información. Es bueno recordar, y celebrar, que Uruguay ya tiene una ley de acceso a la información pública desde 2008 que, sin embargo, y como hemos señalado en múltiples ocasiones en los últimos 12 años desde nuestros informes sobre amenazas a la libertad de expresión, muchas veces no se cumple.

**5. Control externo de la asignación publicitaria.** Los Estados deben establecer mecanismos de control externo por un órgano autónomo que permitan un monitoreo exhaustivo de la asignación de publicidad oficial. Dichos controles deben incluir auditorías periódicas sobre los gastos y prácticas del gobierno en materia de contratación de pauta, así como informes especiales sobre las prácticas del Estado en la materia que tengan un adecuado control legislativo o parlamentario.

En este punto nos parece adecuado asignar esa responsabilidad a la Agencia Reguladora de Compras Estatales, que ya tiene una experiencia en la materia de

---

contrataciones públicas. En un futuro sería bueno trabajar para darle a la Agencia la autonomía deseable y recomendada a nivel internacional para este tipo de entes de control de la pauta.

Un último punto sobre este asunto, tiene que ver con la aplicación de sanciones adecuadas para los casos de incumplimiento de la ley, así como también recursos apropiados que permitan identificar y controvertir asignaciones ilegales de publicidad oficial. Todos los “intermediarios que formen parte de la cadena de asignación de la publicidad oficial” deben estar obligados a los deberes de transparencia y ser sujetos de este tipo de sanciones en caso de desvío de la ley.

**6. Fijación de criterios para la distribución no discrecional.** Los Estados deben establecer, para la contratación y distribución de la publicidad oficial, procedimientos que reduzcan la discrecionalidad y eviten sospechas de favoritismos políticos en el reparto.

Los recursos publicitarios deben asignarse según criterios preestablecidos, claros, transparentes y objetivos. La pauta estatal nunca debe ser asignada por los Estados para premiar o castigar los contenidos editoriales e informativos de los medios. Dicho uso debe encontrarse explícitamente sancionado. La responsabilidad por las decisiones sobre contratación y distribución de la pauta publicitaria no debe recaer únicamente en manos de funcionarios de origen político, sino que deben participar funcionarios de carrera, técnicos y especializados en la materia.

Por otra parte, las campañas deben decidirse sobre la base de criterios de asignación claros, públicos y que hayan sido establecidos con anterioridad a la decisión publicitaria. Al momento de adjudicar la pauta, el Estado debe fundamentar por escrito y claramente cuáles fueron los parámetros utilizados, y la manera en que fueron aplicados.

Los criterios de adjudicación deben incluir y evaluar distintos factores, como el perfil del público al que va destinada la campaña, los precios, la circulación o

audiencia del medio respectivo. Y estos criterios deben encontrarse claramente expuestos, junto con un mecanismo de ponderación que precise el modo en que serán sopesadas las distintas variables de asignación, y reduzca de esta manera la discrecionalidad del funcionario u organismo interviniente.

Este aspecto está contemplado en el artículo 9° del proyecto, que refiere expresamente a cuáles serán los criterios a utilizar por el Estado para contratar la publicidad.

La experiencia internacional también recomienda que las mediciones incluyan datos de medios pequeños, comunitarios y locales, para que su utilización como herramienta de adjudicación no se convierta en una barrera indirecta al ejercicio de la libertad de expresión al marginarlos del otorgamiento de publicidad oficial.

Esto funcionará, además, como una forma de estímulo a la aparición de medios locales, generando una mayor pluralidad de voces a nivel del territorio y combatiendo lo que se conoce en otras zonas del continente como “desiertos informativos” o “zonas silenciadas”, regiones en las que las comunidades no tienen medios donde se sientan identificadas y puedan hacer llegar sus demandas y compartir información que los afecta de manera directa.

Desde este punto de vista, no resulta aceptable que en la distribución de la pauta publicitaria se discrimine a los medios de comunicación por el modelo bajo el cual operan. Esto quiere decir que la exclusión de los medios de difusión comunitarios o alternativos del reparto del presupuesto publicitario por el mero hecho de funcionar bajo criterios no comerciales resultaría una discriminación inaceptable bajo los parámetros de la Convención Americana de Derechos Humanos. Esos medios deben ser incluidos en condiciones de igualdad en los procesos de selección y criterios de asignación en consideración de su cobertura o audiencia.

En este sentido vemos favorablemente el establecimiento de un porcentaje mínimo del 30% de la pauta para medios del interior del país, como se incluye en el artículo 11° del proyecto.

Con el mismo objetivo, insistimos en la necesidad de incluir a los gobiernos departamentales en esta regulación, tanto a nivel ejecutivo como legislativo, y que en estos niveles de la administración pública se priorizara la pauta en los medios de su propio departamento.

En caso de que la opción que se tome a nivel legislativo sea excluir a estos niveles de gobierno del cumplimiento de esta ley, y ya que hablamos tanto de transparencia y rendición de cuentas, sería bueno saber por qué se los excluye y quiénes son los interesados en ello para que desde la sociedad civil podamos explicarles porque esa decisión genera desigualdad, opacidad y enormes márgenes para la corrupción.

Hasta aquí nuestra exposición.

Muchas gracias nuevamente por retomar la discusión de este tema tan importante para la libertad de expresión en el país.